Die Parteigründungsfreiheit- eine vergessene Verfassungsnorm ?

Dissertation
zur Erlangung des Grades eines Doktors des Rechts
der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Universität des Saarlandes

vorgelegt von
Kai-Uwe Ohlberg

Disbui.Saarbrücken
1987

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547023_0002

Die Parteigründungsfreiheit - eine vergessene Verfassungsnorm?

Dissertation
zur Erlangung des Grades eines Doktors des Rechts
der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Universität des Saarlandes

vorgelegt von

Kai - Uwe Ohlberg

Tag der Disputation:

21. Juli 1987

Amtierender Dekan
zur Zeit der Disputation: Prof. Dr. Domes

Erster Berichterstatter: Prof. Dr. Fiedler

Zweiter Berichterstatter: Prof. Dr. Burmeister

GLIEDERUNG

Literaturverzeichnis		VI
Abkürzungsverzeichnis		XXII
I.	Untersuchungsgegenstand	1
II.	Die Entwicklung des Parteiengefüges in der Bundesrepublik Deutschland	4
1.	Die Parteienkonzentration	4
2.	Charakteristika des Volksparteiensystems	9
3.	Die außerparlamentarischen Parteien	11
4.	Die Grünen	14
III.	Derzeitiges Verständnis der Parteigründungsfreiheit	16
1.	Der Gründungsakt	16
2.	Parteigründungsfreiheit im weiteren Sinn	17
	a. Historischer und teleologischer Ansatzpunkt	17
	b. Beitrittsfreiheit	19
	c. Betätigungsfreiheit des Parteimitglieds	21
	d. Allgemeine Parteifreiheit	21
	e. Chancengleichheit	24
3.	Zusammenfassung	25
IV.	Kritik des derzeitigen Verständnisses der Parteigründungsfreiheit	27
1.	Formale Gewährleistung der Offenheit und Freiheit des politischen Willensbildungsprozesses	27
	a. Betätigungsfreiheit und Chancengleichheit	27
	b. Verfassungspolitische Realität der Parteigründungsfreiheit	29
2.	Der Aufnahmeanspruch gegenüber der Partei	32
3.	Fehlender parlamentarischer Bezug des derzeitigen Verständnisses der Parteigründungsfreiheit	33
V.	Eigenes Verständnis der Parteigründungsfreiheit	35
1.	Über den Wortlaut hinausgehende Auslegung	35
2.	Gewährleistung der realen Chance parlamentarischer Mitwirkung	35
3.	Konkretisierung der realen Chance parlamentarischer Mitwirkung	38
	a. Entscheidungsbedingungen	38
	b. Wahlrechtsbedingungen	40
	c. Reale Chance parlamentarischer Mitwirkung und die tatsächliche Aussicht, gewählt zu werden	42

4. Reale Chance parlamentarischer Mitwirkung als staatliche Gewährleistung 44

5. Verhältnis zu dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien 46

6. Zusammenfassung 49

VI. Unterschriftenquoren 52

1. Die Regelung und ihre Auswirkungen 52

2. Die rechtliche Begründung 55

3. Unterschriftenquoren und Parteigründungsfreiheit 59

a. Zulässigkeit von Wahlzulassungsbeschränkungen 60

aa. Funktionsfähigkeit des Parlaments 60

bb. Stimmenkonzentration 60

cc. Wahltechnische Gründe 61

dd. Die Vermutung der Ernsthaftigkeit zur Begründung von Wahlzulassungsbeschränkungen 62

ee. Wahlkampffähigkeit der an der Wahl teilnehmenden Parteien 68

ff. Ausschluß mißbräuchlicher Wahlbeteiligung 69

b. Wahlzulassungsbeschränkungen durch Unterschriftenquoren 70

aa. Eignung der Unterschriftenquoren 71

bb. Rückbindung der Zulassungsentscheidung an die Wähler 72

cc. Kreis der Verpflichteten 73

dd. Höhe des Unterschriftenquorums 74

c. Verhältnis der Unterschriftenquoren zu § 2 I S.1 PartG 75

4. Zusammenfassung 76

VII. Die Sperrklausel 80

1. Die Regelung und ihre Auswirkungen 80

2. Die Begründung der Sperrklausel 85

3. Sperrklausel und Parteigründungsfreiheit 91

a. Begriff der Funktionsfähigkeit 91

aa. Funktionsfähigkeit des politischen Systems 92

bb. Formaler Funktionsfähigkeitsbegriff 92

cc. Materieller Funktionsfähigkeitsbegriff 94

b. Gefährdung der Funktionsfähigkeit durch ein Verhältniswahlrecht ohne Sperrklausel 95

aa. Auswirkungen eines Verhältniswahlrechts ohne Sperrklausel 95

(1) Gefahr der innerparlamentarischen Parteienzersplitterung 95

(2) Folgen innerparlamentarischer Parteienzersplitterung 98

(a) Kontrollfunktion und Parteienzersplitterung 99

(aa) Kontrolle durch die Opposition 99

(bb) Kontrolle durch die Koalitionspartei 100

(b) Gestaltungsfunktion und Parteienzersplitterung 101

(3) Exkurs: Der Verweis auf die Entwicklung in der Weimarer Republik 104

(a) Parteienzersplitterung vor Weimar 105

(b) Parteienzersplitterung in Weimar 106

(c) Veränderungen durch eine Sperrklausel oder das Mehrheitswahlrecht 110

(4) Minderung der Leistungsfähigkeit des Parlaments durch Splitterparteien 113

(5) Zusammenfassung 115

bb. Rechtliche Bewertung dieser Auswirkungen 117

(1) Gefährdung der Funktionsfähigkeit des politischen Systems 117

(2) Gefährdung formaler Funktionsfähigkeit 118

(3) Gefährdung materieller Funktionsfähigkeit 119

c. Verfassungsrechtlicher Schutz materieller Funktionsfähigkeit gegenüber der Parteigründungsfreiheit 119

aa. Problemlage 119

bb. Verfassungsrechtliche Verankerung des materiellen Funktionsfähigkeitsverständnisses 120

cc. Kein absoluter Schutz der Funktionsfähigkeit 122

dd. Verfassungsrechtliches Spannungsfeld 126

(1) Mögliche Argumente für die Sperrklausel 126

(2) Mögliche Argumente gegen die Sperrklausel 127

ee. Verfassungsrechtliche Anhaltspunkte zur Lösung 128

(1) Art 63 IV, 67 I, 68 I, 81 GG 128

(2) Umkehrschluß aus Art 21 II GG 130

ff. Schlußfolgerungen 133

(1) Unzulässigkeit einer generellen Sperrklausel 133

(2) Zulässigkeit einer Sperrklausel im Fall vorzeitiger Neuwahlen 134

(a) Eignung der Sperrklausel 135

(b) Verhältnismäßigkeit der Sperrklausel 135

(c) Ergebnis 137

d. Die Grundmandatklausel und die Ausnahme zugunsten nationaler Minderheiten 138

4. Zusammenfassung 139

VIII. Der Wahlkampf 142

1. Die rechtliche Ausgestaltung des Wahlkampfes 142

a. Parteienfreiheit 142

b. Öffentliche Leistungen 142

2. Wahlkampf und Parteigründungsfreiheit 151

a. Ansatzpunkt im Verhältnis der einzelnen Partei zum Wähler 151

b. Staatliche Neutralität und Wettbewerbssicherung 152

c. Gewährleistung hinreichender Darstellungsmöglichkeiten 154

aa. Parteienfreiheit 154

bb. Anspruch auf öffentliche Leistungen 155

cc. Konkretisierung 156

(1) Begrenzung auf wahlwerbende Parteien 156

(2) Sach- oder Geldleistungen 156

(3) Umfang des agitatorischen Minimums 160

(4) Umfang des Anspruchs 161

(5) Ausschluß wegen der Gefahr mißbräuchlicher Inanspruchnahme der öffentlichen Leistungen 164

(a) Wirtschaftlicher Mißbrauch 164

(b) Inhaltlicher Mißbrauch 166

(c) "Splitting" 167

3. Zusammenfassung 168

IX. Mögliche weitere Wirkungsbereiche der Parteigründungsfreiheit 171

1. Gründungsanzeige 171

2. Staatliche Parteienfinanzierung, Öffentlichkeitsarbeit der Regierung 171

3. Die Reihenfolge der Nennung der Parteien auf dem Stimmzettel 173

4. Das d´Hondtsche Zählverfahren 174

5. Auswirkungen im Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks 175

6. Informationsrechte außerparlamentarischer Parteien 176

X. Zusammenfassende Schlußbetrachtung 179

Anhang: Bundestagswahlergebnisse 1949 - 1983, Verzeichnis der beim Bundeswahlleiter registrierten Parteien 181

LITERATURVERZEICHNIS

Abendroth
Wolfgang Abendroth, Das Grundgesetz, Eine Einführung in seine politischen Probleme, 7. Aufl., Pfullingen 1978

ders., Innerparteiliche und innerverbandliche Demokratie als Voraussetzung der politischen Demokratie, PVS 1964, S.307 ff

Abromeit
Heidrun Abromeit, Parteiverdrossenheit und Alternativebewegung, Thesen zur Weiterentwicklung des Parteiensystems der Bundesrepublik, PVS 1982, S.178 ff

dies., Das Politische in der Werbung, Wahlwerbung und Wirtschaftswerbung in der Bundesrepublik
in: Schriften zur politischen Wissenschafts- und Gesellschaftslehre, Bd.3, Opladen 1972

v. Alemann
Ulrich v. Alemann, Parteiensystem im Parlamentarismus, Eine Einführung und Kritik von Parlamentarismustheorien
in: Studienbücher zur Sozialwissenschaft, Bd.7, Düsseldorf 1973

Alternativkommentar (AK)
Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der Reihe Alternativkommentare, Gesamtherausgeber Rudolf Wassermann, Bd.2 (Art 21 - 146), Neuwied, Darmstadt 1984

Amtliches Handbuch des Deutschen Bundestages
Amtliches Handbuch des Deutschen Bundestages, 10. WP, herausgegeben vom Deutschen Bundestag, Loseblatt, Stand 31.10.1985

Antoni
Michael Antoni, Grundgesetz und Sperrklausel, 30 Jahre 5 % - Quorum - Lehre aus Weimar?, ZParl 1980, S.93 ff

ders., Die Legende von Weimar - 30 Jahre grundgesetzwidrige 5 % - Klausel, Demokratie und Recht 1979, S.402 ff

v. Arnim
Hans Herbert v. Arnim, Politische Parteien, DÖV 1985, S.593 ff

ders., Der strenge und der formale Gleichheitssatz, DÖV 1984, S.85 ff

ders., Verfassungsrechtliche Aspekte der Neuregelung der Parteienfinanzierung 1984, Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Heft B 8/84, S.9 ff

ders., Zur Neuordnung der Parteienfinanzierung, DÖV 1983, S.486 ff

ders., Anmerkungen zu BVerfG, Beschluß vom 19.5. 1982 - ZBvR 630/81 - DÖV 1983, S.155 f

Benz
Wolfgang Benz, Von der Besatzungsherrschaft zur Bundesrepublik, Stationen einer Staatsgründung 1946 - 1949, Frankfurt a.M. 1984

Bericht Parteienfinanzierung
Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung, Vorschläge der vom Bundespräsidenten berufenen Sachverständigen-Kommission, Köln 1983

Bericht Parteienrechtskommission
Rechtliche Neuordnung des Parteiwesens, Probleme eines Parteiengesetzes, Bericht der vom Bundesminister des Innern eingesetzten Parteienrechtskommission, 2. Aufl., Frankfurt a.M., Berlin 1955

Bericht Wahlrechtskommission
Grundlagen eines deutschen Wahlrechts, Bericht der vom Bundesminister des Innern eingesetzten Wahlrechtskommission, Bonn 1955

v. Beyme
Klaus v. Beyme, Parteien in westlichen Demokratien, München 1982

ders., Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, München 1979

ders., Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, München 1970

Bleckmann
Albert Bleckmann, Nochmals: Europawahlgesetz verfassungskonform?, DÖV 1979, S.503 ff

Bötsch
Wolfgang Bötsch, Die verschiedenen Wege zur Ausschaltung von Splitterparteien im freien Teil Deutschlands, Würzburg 1969

Bonner Kommentar (BK)
Kommentar zum Bonner Grundgesetz, bearbeitet von H.J. Abraham,... Hamburg, Loseblatt, Stand Juli 1985

Borchardt
Knut Borchardt, Wirtschaftliche Ursachen des Scheiterns der Weimarer Republik
in: Weimar, Selbstpreisgabe einer Demokratie, Eine Bilanz heute, Kölner Kolloquium der Fritz Thyssen Stiftung, Hrsg: Karl Dietrich Erdmann/ Hagen Schulze, Düsseldorf 1980, S.211 ff

Bracher
Karl Dietrich Bracher, Demokratie und Machtvakuum, Zum Problem des Parteienstaats in der Auflösung der Weimarer Republik,
in: Weimar, Selbstpreisgabe einer Demokratie, Eine Bilanz heute, Kölner Kolloquium der Fritz Thyssen Stiftung, Hrsg: Karl Dietrich Erdmann/ Hagen Schulze, Düsseldorf 1980, S.109 ff

Brecht
Arnold Brecht, Gedanken zur Verantwortung für Hitlers Ernennung zum Deutschen Reichskanzler
in: Staat, Wirtschaft und Politik in der Weimarer Republik, Festschrift für Heinrich Brüning, Hrsg: Ferdinand Hermens, Theodor Schieder, Berlin 1967, S.383 ff

Bulla
Eckart Bulla, Eingeschränkte Wahlwerbung der Parteien in den Kommunen, ZRP 1979, S.35 ff

Crombach
Egon Crombach, Zur Erlaubnispflichtigkeit der Verteilung politischer Schriften auf öffentlichen Straßen, DVBl 1977, S.277 ff

Dittberner
Jürgen Dittberner, Entwicklungstendenzen des Parteiensystems in: Parteiensystem in der Legitimationskrise, Hrsg: Jürgen Dittberner, Rolf Ebbighausen, Opladen 1973, S.469 ff

Doehring
Karl Doehring, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Frankfurt a.M. 1984

Dörr/Thönes
Dieter Dörr/ Reinhard Thönes, Die Verfassungsmäßigkeit der 5 % - Sperrklausel im Europawahlgesetz - BVerfGE 51, 222, JuS 1981, S.108 ff

Erdmann
Karl Dietrich Erdmann, Die Weimarer Republik in: Handbuch der deutschen Geschichte, Bd. 19, 2. Aufl., München 1981

Erichsen
Hans Uwe Erichsen, Wahlsysteme, Jura 1984 S.22 ff

Fenske
Hans Fenske, Deutsche Verfassungsgeschichte, Vom Norddeutschen Bund bis heute, Berlin 1981

ders., Strukturprobleme der deutschen Parteiengeschichte, Frankfurt a.M. 1974

ders., Wahlrecht und Parteiensystem, Ein Beitrag zur deutschen Parteiengeschichte, Frankfurt a.M. 1972

Flechtheim
Ossip K. Flechtheim, Die Institutionalisierung der Parteien in der Bundesrepublik, ZfP 1962, S.97 ff

Forsthoff
Ernst Forsthoff, Der Staat der Industriegesellschaft, Dargestellt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., München 1971

ders., Zur verfassungsrechtlichen Stellung und inneren Ordnung der Parteien, DRZ 1950, S.313 ff

Franke
Einhard Franke, Wahlwerbung in Hörfunk und Fernsehen, Die juristische Problematik der Sendezeitenvergabe an Parteien in: Bochumer Studien zur Publizistik- und Kommunikationswissenschaft, Bd.22, Bochum 1979

UNIV. LEIDEN BIBL.

Friauf
Karl Heinrich Friauf, Parteienfinanzierung im Spannungsfeld von Bürgergleichheit und staatlicher Neutralitätspflicht, Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Heft B 8/84, S.3 ff

Friedrich
Manfred Friedrich, Opposition im Deutschen Bundestag, Phasen oppositionellen Verhaltens 1949 bis 1972, ZParl 1973, S.392 ff

Friedrich/ Zehetmeier
Hans Friedrich/ Winfried Zehetmeier, Parteien, Geschichte, Aufgaben und Bedeutung der politischen Parteien, München 1964

Friesenhahn
Ernst Friesenhahn, Parteien und Parlamentarismus nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
in: Deutsch-Spanisches Verfassungsrechts-Kolloquium vom 18.-20. Juni 1980 in Berlin, Hrsg: Albrecht Randeszhofer, S.23 ff in der Reihe: Schriften zum öffentlichen Recht, Bd.408, Berlin 1982

ders., Die Stellung der politischen Parteien in der Verfassung, Hefte der Vereinigung für den Gedankenaustausch zwischen deutschen und italienischen Juristen e.V., Heft 4, Karlsruhe 1969

ders., Die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, ZfSchweizR, N.F. Bd.87 (1968), S.245 f

ders., Zur Legitimation und zum Scheitern der Weimarer Reichsverfassung,
in: Weimar, Selbstpreisgabe einer Demokratie, Eine Bilanz heute, Kölner Kolloquium der Fritz Thyssen Stiftung, Hrsg: Karl Dietrich Erdmann/ Hagen Schulze, Düsseldorf 1980, S.81 ff

Frotscher
Werner Frotscher, Die parteienstaatliche Demokratie - Krisenzeichen und Zukunftsperspektiven, DVBl 1985, S.917 ff

Frowein
Jochen Abr. Frowein, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Wahlrecht, AöR 99 (1974), S.72 ff

Füsslein
Klaus-Berto v. Doemming/ Rudolf Werner Füsslein/ Werner Matz, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, JöR N.F. Bd.1 (1951)

Genssler
Georg Genssler, Das d´Hondtsche und andere Sitzverteilungsverfahren aus mathematischer und verfassungsrechtlicher Sicht, Nürnberg 1984

Grimm
Dieter Grimm, Nochmals: Die Parteien im Rechtsstaat, DÖV 1983, S.538 ff

Grupp
Alfred Grupp, Redaktionell gestaltete Rundfunksendungen vor Wahlen, ZRP 1983, S.28 ff

Gusy
Christoph Gusy, Das Mehrheitsprinzip im demokratischen Staat in: An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie, Hrsg: Bernd Guggenberger/ Claus Offe, Opladen 1984, S.61 ff

ders., Das Mehrheitsprinzip im demokratischen Staat, AöR 106 (1981), S.329 ff

Hahlen
Johann Hahlen, Europawahlgesetz verfassungskonform, DÖV 1979, S.282 ff

Hamann/ Lenz
Andreas Hamann/ Helmut Lenz, Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, 3.Aufl., Neuwied, Berlin 1970

Handbuch des Verfassungsrechts (HdBdVerfR)
Handbuch des Verfassungsrechts, Hrsg: Ernst Benda, Werner Maihofer, Hans-Jochen Vogel unter Mitwirkung von Konrad Hesse, Teil 1, Berlin, New York 1984

Hantke
Dietmar Hantke, Rechtsanspruch politischer Parteien auf Rundfunksendezeiten, BayVbl 1971, S.329 ff

Haungs
Peter Haungs, Parteiendemokratie in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1980

Hegels
Ernst Wolfgang Hegels, Chancengleichheit der Parteien, ZRP 1969, S.105 ff

ders., Die Chancengleichheit der Parteien im deutschen und ausländischen Recht - Ein Vergleich -, München 1967

Henke
Wilhelm Henke, Bestand und Wandel im Recht der politischen Parteien, DVBl 1979, S.369 ff

ders., Das Recht der politischen Parteien, 2. Aufl., Göttingen 1972

Hereth
Michael Hereth, Die Öffentlichkeitsfunktion des Parlaments - Überlegungen zur Reform des Deutschen Bundestages, PVS 1970, S.29 ff

Hermens
Ferdinand A. Hermens, Verfassungslehre, 2. Aufl., Köln, Opladen 1968

ders., Demokratie oder Anarchie?, 2. Aufl., Köln, Opladen 1968

ders., Mehrheitswahlrecht oder Verhältniswahlrecht?, Berlin, München 1949

Hesse
Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 15. Aufl., Heidelberg 1985

ders., Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, VVDStRL 17 (1959), S.1 ff

v.d. Heydte
Friedrich August Freiherr von der Heydte, Freiheit der Parteien, in: Grundrechte, Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, Bd.2, Hrsg: Franz Neumann, Hans Carl Nipperdey, Ulrich Scheuner, 2. Aufl., Berlin 1968, S.457 ff

Huber
Ernst Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd.VI: Die Weimarer Reichsverfassung, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz, 1981

Ipsen
Jörn Ipsen, Steuerbegünstigung und Chancenausgleich, JZ 1984, S.1060 ff

Jäckel
Hartmut Jäckel, Die politische Bedeutung der Wahlsysteme in: Festschrift für Karl Loewenstein, Hrsg: Henry Steele Commager, Günther Doeker, Ernst Fraenkel, Ferdinand Hermens, William C. Havard, Theodor Maunz, Tübingen 1971, S. 241 ff

Jaspers
Karl Jaspers, Wohin treibt die Bundesrepublik?, München 1966

Jellinek
Walter Jellinek, Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich und die Splitterparteien, Zugleich eine Untersuchung über die Rechtsfolgen ungültiger Wahlgesetze, AöR 15 (1928), S.99 ff

Jesse
Eckhard Jesse, Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform, Eine Analyse der Wahlsystemdiskussion und der Wahlrechtsänderungen in der Bundesrepublik Deutschland 1949 - 1983, Düsseldorf 1985

Jülich
Heinz-Christian Jülich, Chancengleichheit der Parteien, in: Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd.51, Berlin 1967

Kaltefleiter
Werner Kaltefleiter, Wirtschaft und Politik in Deutschland, Konjunktur als Bestimmungsfaktor des Parteiensystems, Köln, Opladen 1966

Kevenhörster
Paul Kevenhörster, Legitimitätsdoktrinen und Legitimierungsverfahren in westlichen Demokratien, Zu Bestimmungsfaktoren und Defiziten der Systemlegitimierung
in: Die Rechtfertigung politischer Herrschaft, Hrsg: Ulrich Matz, Peter Graf Kielmansegg, Freiburg, München, 1978, S.59 ff

Kewenig
Wilhelm Kewenig, Die Problematik der unmittelbaren staatlichen Parteienfinanzierung, DÖV 1964, S.829 ff

Kirchheimer
Otto Kirchheimer, Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems, PVS, 1965, S.20 ff

Kitzinger
U.W. Kitzinger, Wahlkampf in Westdeutschland, Eine Analyse der Bundestagswahl 1957, Göttingen 1960

Kleffmann
Heinz-Werner Kleffmann, Chancengleichheit im Wahlkampf, NVwZ 1983, S.532 f

Klein
Hans H. Klein, Parteien sind gemeinnützig - das Problem der Parteienfinanzierung, NJW 1982, S.735 ff

Kloepfer
Michael Kloepfer, Zur Veränderung von Verfassungsinstitutionen durch politische Parteien
in: Das parlamentarische Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland auf dem Prüfstand; Seminar zum 70. Geburtstag von Karl August Bettermann mit Beiträgen von Michael Kloepfer, Detlef Merten, Hans-Jürgen Papier und Wassislios Skouris in der Reihe: Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 474, Berlin 1984, S.53 ff

Knöpfle
Franz Knöpfle, Der Zugang zu den politischen Parteien, Der Staat, Bd. 9 (1970), S.321 ff

Konow
Gerhard Konow, Verfassungsrechtliche Fragen zum Parteiengesetz, DÖV 1968, S.73 ff

Kroeber-Riel / Barg / Bernhard
Werner Kroeber-Riel / Claus-Dieter Barg / Ulrich Bernhard, Die Reizstärke politischer Schlagworte im Wahlkampf, Saarbrücken 1975

Kröger
Klaus Kröger, Schematische Parteiengleichheit als Grundbedingung der modernen Demokratie
in: Festschrift für Wilhelm G. Grewe, Hrsg: Friedrich J. Kroneck, Thomas Oppermann, Baden-Baden 1981, S.507 ff

Ladeur
Karl-Heinz Ladeur,Ein systemimmanenter Vorschlag zur Änderung der Fünfprozentklausel, Demokratie und Recht 1980, S.81 f

Lang
Hartmut Lang, Das repräsentative Prinzip im Parteienstaat, Würzburg 1971

Leibholz
Gerhard Leibholz, Strukturprobleme der modernen Demokratie, 3. Aufl., Karlsruhe 1967

ders., Verfassungsrechtliche Stellung und innere Ordnung der Parteien
in: Verhandlungen des 38. Deutschen Juristentages, Hrsg: Ständige Deputation des deutschen Juristentages, Tübingen 1951, S.2 ff

ders., Wahlrechtsreform und ihre Grundlagen, VVDStRL 7 (1931), S.159 ff, Berlin, Leipzig 1932

Leibholz / Rinck
Gerhard Leibholz / Hans-Justus Rinck / Dieter Hesselberger, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Köln, Loseblatt, Stand Dezember 1985

Lenz / Sasse
Helmut Lenz / Christoph Sasse, Parteiausschluß und Demokratiegebot, JZ 1962, S.233 ff

Liesegang
Helmuth Liesegang, Zur verfassungsrechtlichen Problematik der Bundestagsauflösung, NJW 1983, S.147 ff

Linck
Joachim Linck, Zur verfassungsnäheren Gestaltung der 5 % - Klausel, DÖV 1984, S.884 ff

ders., Die Öffentlichkeit der Parlamentsausschüsse aus verfassungsrechtlicher und rechtspolitischer Sicht, DÖV 1973, S.513 ff

ders., Sperrklauseln im Wahlrecht, Jura 1986, S.460 ff.

Lipphardt
Hanns-Rudolf Lipphardt, Die Gleichheit der politischen Parteien vor der öffentlichen Gewalt
in der Reihe: Schriften zum öffentlichen Recht, Bd.271, Berlin 1975

Loewenstein
Karl Loewenstein, Das Schicksal der Wahlreform, ZfP 1970, S.15 ff

Lösche
Peter Lösche, Wovon leben die Parteien?, Über das Geld in der Politik, Frankfurt a.M. 1984

Luhmann
Niklas Luhmann, Legitimation durch Verfahren
in: Soziologische Texte, Bd.66, Neuwied, Berlin 1969

Magiera
Siegfried Magiera, Der Rechtsanspruch auf Parteibeitritt, DÖV 1973, S.761 ff

Maier
Walter Maier, Staats- und Verfassungsrecht
in: Grüne Reihe, Bd.1, Hrsg: Deutsche Steuergesellschaft, Achim 1985

v. Mangoldt / Klein
Hermann v. Mangoldt / Friedrich Klein, Das Bonner Grundgesetz
Bd. I, 2. Aufl., Berlin, Frankfurt a.M. 1957
Bd.II, 2. Aufl., Berlin, Frankfurt a.M. 1964

Maunz / Dürig
Theodor Maunz / Günter Dürig / Roman Herzog / Rupert Scholz / Peter Lerche / Hans-Jürgen Papier / Albrecht Randelzhofer / Eberhard Schmidt-Assmann, Grundgesetzkommentar,
Bd. II (Art 12 a - 37), München, Loseblatt, Stand Januar 1985
Bd.III (Art 38 - 91), München, Loseblatt, Stand Januar 1985

Maunz / Zippelius
Theodor Maunz / Reinhold Zippelius, Deutsches Staatsrecht, 26. Aufl., München 1985

Maurer
Hartmut Maurer, Vorzeitige Auflösung des Bundestages, DÖV 1982, S.1001 ff

Menzel
Eberhard Menzel, Staatliche Parteienfinanzierung und moderner Parteienstaat, DÖV 1966, S.585 ff

Meyer
Hans Meyer, Urteilsanmerkungen zu BVerfGE 62, 1 (Vertrauensfrage), DÖV 1983, S.243 ff

ders., Das parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes, Anlage - Erfahrungen - Zukunftseignung, VVDStRL 33 (1975), S.69 ff

ders., Wahlsystem und Verfassungsordnung, Bedeutung und Grenzen wahlsystematischer Gestaltung nach dem Grundgesetz, Frankfurt a.M. 1973

Miller / Potthoff
Susanne Miller / Heinrich Potthoff, Kleine Geschichte der SPD, Darstellung und Dokumentation 1848 - 1983, Bonn 1983

v. Münch
Grundgesetzkommentar, Hrsg: Ingo v. Münch,
Bd.1 (Art 1 - 20), 3. Aufl., München 1985
Bd.2 (Art 21 - 69), 2. Aufl., München 1983

ders., Verfassungsrechtliche Aspekte des Dreier-Wahlkreis-Systems
in: Festschrift für Eberhard Menzel, Hrsg: Jost Delbrück, Knut Ipsen, Dietrich Rauschening, Berlin 1975, S.41 ff

Murswiek
Dietrich Murswiek, Urteilsanmerkungen zu BVerfGE 51, 222 (Europawahlgesetz), DVBl, S.123 ff

ders., Die Verfassungswidrigkeit der 5 % - Sperrklausel im Europawahlgesetz, JZ 1979, S.48 ff

Mussgnug
Reinhard Mussgnug, Die staatliche Finanzierung von Wahlkämpfen, Bemerkungen zur Rechtslage nach dem Parteienfinanzierungsurteil des Bundesverfassungsgerichts, NJW 1966, S.1686 ff

Naßmacher
Karl-Heinz Naßmacher, Parteienfinanzierung - Anstöße für die Kommission des Bundespräsidenten, Die neue Gesellschaft 1982, S.278 ff

Nawiasky
Hans Nawiasky, Wahlrechtsfragen im heutigen Deutschland, AöR 20 (1931), S.161 ff

Neubauer
Frank Neubauer, Neuwahlen und Grundgesetz, DÖV 1973, S.597 ff

Neumann / Wesener
Dieter Neumann / Wolfgang Wesener, Rundfunkfreiheit, Grundsatz der Chancengleichheit und Wahlwerbung der politischen Parteien, DVBl 1984, S.914 ff

Niemöhlmann
Hildegard Niemöhlmann, Vermietung von gemeindeeigenen Räumen an politische Parteien, SKV 1969, S.73 ff

Nilson
Sten S. Nilson, Wahlsoziologische Probleme des Nationalsozialismus, ZfdgesStaatswissenschaft, Bd.110 (1954), S.279 ff

Odewald
Jens Odewald, Der parlamentarische Hilfsdienst in den Vereinigten Staaten von Amerika und in der Bundesrepublik Deutschland
in: Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd.64, Berlin 1967

Ossenbühl
Fritz Ossenbühl, Rechtliche Probleme der Zulassung zu öffentlichen Stadthallen - zur Dogmatik der Gewährleistung öffentlicher Leistungen -, DVBl 1973, S.289 ff

Pappermann
Ernst Pappermann, Prozessuale Fragen im Rechtsstreit politischer Parteien auf Überlassung gemeindlicher Räume, JZ 1969, S.485 ff

Peter
Christoph Peter, Bundesverfassungsgericht und Parteiengesetz - BVerfGE 24, 300, JuS 1969, S.563 ff

ders., Wahlabsprachen politischer Parteien und ihre rechtlichen Grenzen
in: Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd.16, Berlin 1964

Plähn
Henning Plähn, Anmerkungen zu OLG Celle, Beschluß vom 25.4.1975 - 1 Ss 109/75 -, DVBl 1976, S.112 f

Plate
Heiko Plate, Parteifinanzierung und Grundgesetz, Rechtsfragen von Rechenschaftsbericht und Staatszuschüssen, Berlin 1966

Quarisch
Helmut Quaritsch, Die wissenschaftlichen Dienste des Bundestages
in: Festschrift für Ernst Forsthoff, Hrsg: Roman Schnur, München 1972, S.303 ff

Ders., Anmerkungen zu
Urteil des Landesverwaltungsgerichts Hamburg vom 6.8.1957 (Az VII a VG 804/57),
Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 3.9.1957 (BVerfGE 7, 99),
Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes vom 11.9.1957 (BayVBl 1957, S.327 f - gekürzt),
Beschluß des Bundesverwaltungsgerichts vom 13.5.1958 (Az. BVerwG VII C 214/57),
JIR 8 (1959), S.339 ff

Randelzhofer
Albrecht Randelzhofer, Probleme des Parteienrechts, JZ 1969, S.533 ff

Raschke
Joachim Raschke, Mehrheitswahlrecht - Mittel zur Demokratisierung oder Formierung der Gesellschaft?,
in: Parlamentarismus ohne Transparenz, Hrsg: Winfried Steffani, Opladen 1971, S.191 ff

Ridder
Helmut Ridder, Grundgesetzwidrige Wettbewerbsbeschränkungen im politischen Prozeß durch staatliche Direktfinanzierung der politischen Parteien?,
in: Wirtschaftsordnung und Rechtsordnung, Festschrift für Franz Böhm, Hrsg: Helmut Coing, Heinrich Kronstein, Ernst-Joachim Mestmäcker, Karlsruhe 1965, S.21 ff

Rinck
Hans-Justus Rinck, Der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit und das Bonner Grundgesetz, DVBl 1958, S.221 ff

Ritzel / Bücker
Heinrich G. Ritzel / Joseph Bücker, Handbuch für die parlamentarische Praxis mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Frankfurt a.M., Loseblatt, Stand Januar 1985

Röhl
Hellmut Röhl, Die Bekämpfung der Splitterparteien in Gesetzgebung und Rechtsprechung, DVBl 1954, S.557ff, 589 ff

Rowold
Manfred Rowold, Im Schatten der Macht, Zur Oppositionsrolle der nicht - etablierten Parteien in der Bundesrepublik
in: Bonner Schriftenreihe zur Politik und Zeitgeschichte, Bd.9, Düsseldorf 1974

Schenke
Wolf-Rüdiger Schenke, Zur verfassungsrechtlichen Problematik der Bundestagsauflösung, NJW 1983, S.150 ff

Scheller
Rüdiger Scheller, Die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode durch Auflösung des Bundestages, Göttingen 1978

Scheuner
Ulrich Scheuner, Die Lage des parlamentarischen Regierungssystems in der Bundesrepublik, DÖV 1974, S.433 ff

ders., Parteiengesetz und Verfassungsrecht, DÖV 1968, S.88 ff

Schleth
Uwe Schleth, Parteifinanzen, Eine Studie über Kosten und Finanzierung der Parteitätigkeit, zu deren politischer Problematik und zu den Möglichkeiten einer Reform
in: Politik und Wähler, Bd.11, Meisenheim am Glan, 1973

Schmidt
Thomas Schmidt, Die Freiheit verfassungswidriger Parteien und Vereinigungen, Zur Schrankenlehre im Rahmen von Art 21 Abs.2 und 9 Abs.2 GG
in: Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd.456, Berlin 1983

Schmidt
Walter Schmidt, Politische Parteien und andere Vereinigungen, NJW 1984, S.762 ff

Schmidt-Bleibtreu / Klein
Bruno Schmidt-Bleibtreu / Franz Klein, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 6. Aufl., Neuwied 1983

Schmidt-Jortzig
Edzard Schmidt-Jortzig, Parteienrechtsordnung im Wandel, DVBl 1983, S.773 ff

Schneider
Hans Peter Schneider, Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I Grundlagen, Frankfurt a.M. 1974

ders., Die vereinbarte Parlamentsauflösung, JZ 1973, S.652 ff

Schöndorf
Anton Schöndorf, Zur Rechtsnatur des Anspruchs politischer Parteien auf Benutzung gemeindeeigener Versammlungsräume, BayVBl 1984, S.234

Scholz
Peter Scholz, Die Gutachtergruppe des Wissenschaftlichen Fachdienstes - Eine Einrichtung der Parlamentsreform 1969/70 -
in: Parlamentarische Demokratie, Bewährung und Verteidigung, Festschrift für Helmut Schellknecht, Hrsg: Eckart Busch, Heidelberg 1984, S.115 ff

Schreiber
Wolfgang Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, Bd.1, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 2. Aufl., Köln, Berlin, Bonn, München 1980

Schulze
Hagen Schulze, Weimar, Deutschland 1917 - 1933,
in: Die Deutschen und ihre Nation, Bd. IV, Berlin 1982

Schweinoch/ Simader
Joachim Schweinoch / August Simader, Bundeswahlgesetz, Bundeswahlordnung, Handkommentar, 10. Aufl., München 1983

Seifert
Karl-Heinz Seifert, Bundeswahlrecht, 3. Aufl., München 1976

ders., Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, Köln, Berlin, Bonn, München 1975

ders., Zur Rechtsstellung der politischen Parteien, DÖV 1956, S.1 ff

Sendler
Horst Sendler, Abhängigkeiten der unabhängigen Abgeordneten, NJW 1985, S.1425 ff

Stadler
Peter M. Stadler, Die parlamentarische Kontrolle der Bundesregierung,
in: Beitrag zur sozialwissenschaftlichen Forschung, Bd.63, Opladen 1984

Stein
Ekkehardt Stein, Staatsrecht, 9. Aufl., Tübingen 1984

Stern
Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, 2. Aufl., München 1984

Sternberger
Dolf Sternberger, Die große Wahlreform, Köln, Opladen 1964

Stöss
Parteienhandbuch, Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland 1945 - 1980, Hrsg: Richard Stöss, Bd.1 (AUD - EFP), Opladen 1983

Stolleis
Michael Stolleis, Parteienstaatlichkeit - Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaates?, VVDStRL 44 (1986), S.7 ff Berlin, New York 1986

ders., Urteilsanmerkungen zu BayVGH vom 22.9.1971 (Nr.35 VIII 71), DVBl 1972, S.338 f

Spiegel
Albert Spiegel, Die Möglichkeiten eines effektiven Schutzes der normativen Legitimität in der Demokratie, Freiburg 1969

Tallert
Harry Tallert, Protest als Programm, Aspekte der Öko-Bewegung, Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Heft B 26/80, S.12 ff

Tsatsos / Morlok
Dimitris Th. Tsatsos / Martin Morlok, Parteienrecht, Eine verfassungsrechtliche Einführung, Heidelberg 1982

Unger
Ulrich Unger, Haben Parteien außerhalb von Wahlkampfzeiten oder außerparlamentarische Gruppen Anspruch auf Sendezeit?, RuF 1969, S.352 ff

Unkelbach
Helmut Unkelbach, Ursachen des Zusammenbruchs der Weimarer Republik und ihre Lehren,
in: Staat, Wirtschaft und Politik in der Weimarer Republik, Festschrift für Heinrich Brüning, Hrsg: Ferdinand Hermens/ Theodor Schieder, Berlin 1967, S.393 ff

Veen
Hans-Joachim Veen, Wer wählt grün?, Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Heft 35-36/84, S.2 ff

Veen / Gluchowski
Hans-Joachim Veen / Peter Gluchowski, Tendenzen der Nivellierung und Polarisierung in den Wählerschaften von CDU/CSU und SPD von 1959 bis 1983 - Eine Fortschreibung, ZParl 1983, S.545 ff

Voss
Everhard A. Voss, Parlamentarische Dienste, Die Bundestagsverwaltung, Heidelberg, Hamburg 1983

v.d. Vring
Thomas von der Vring, Die Wahl und das Wahlsystem,
in: Abschied von der autoritären Demokratie?, Hrsg: Lothar Romain, Gotthard Schwarz, München 1970, S.112 ff

Wahl der Parlamente
Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane, Hrsg: Dolf Sternberger, Bernhard Vogel, Redaktion: Dieter Nohlen, Bd. I: Europa, 1. Halbbd., Berlin 1969

Weber
Werner Weber, Sendezeiten für Wahlpropaganda der politischen Parteien im Rundfunk, DÖV 1962, S.241 ff

Wewer
Göttrik Wewer, "Splitterparteien" ("Sonstige" Parteien) in der Bundesrepublik, Anmerkungen zu einem vernachlässigten Aspekt des Parteiensystems, Gegenwartskunde 1980, S.161 ff

Wichard
Rudolf Wichard, Parteien in der Demokratie, Eine Einführung in die allgemeine Parteienlehre
in: Hildesheimer Beiträge zu den Erziehungs- und Sozialwissenschaften, Bd.4, Hildesheim, New York 1977

Wildenmann
Rudolf Wildenmann, Gutachten zur Frage der Subventionierung politischer Parteien aus öffentlichen Mitteln,
in: Politik und Wähler, Bd.5, Meisenheim am Glan 1968

Willms
Günther Willms, Aufgabe und Verantwortung der politischen Parteien, Karlsruhe 1958

Wolfrum
Rüdiger Wolfrum, Die innerparteiliche demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz,
in: Schriften zum öffentlichen Recht, Bd.246, Berlin 1974

Zimmer
Karl-Otto Zimmer, Nochmals: Zur verfassungsnäheren Gestaltung der 5 % - Klausel, DÖV 1985, S.101 f

Zweigert
Konrad Zweigert, Parteienfinanzierung und Parteienfreiheit, in: Festschrift für Adolf Arndt, Hrsg: Horst Ehmke, Carlo Schmid, Hans Scharoun, Frankfurt a.M. 1969, S.499 ff

Das Manuskript wurde im Frühjahr 1986 abgeschlossen. Danach erschienene Literatur und Rechtsprechung konnte nur noch in Einzelfällen berücksichtigt werden. Die Daten aus der Bundestagswahl vom 25. Januar 1987 wurden nicht nachträglich eingearbeitet; sie enthalten jedoch im Hinblick auf das hier bearbeitete Thema keine neuen Gesichtspunkte.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

a.A.	- anderer Ansicht
Abg.	- Abgeordnete(r)
Abs.	- Absatz
ADF	- Aktion Demokratischer Fortschritt
AK	- Alternativkommentar
Anh.	- Anhang
Anmkg, (m. abl.)	- Anmerkung(en), (mit ablehnender)
AöR	- Archiv des öffentlichen Rechts
Art	- Artikel
Aufl.	- Auflage
Az	- Aktenzeichen
Bad.-Württ.	- Baden - Württemberg
BayVBl	- Bayerisches Verwaltungsblatt
BayVerfGH(E)	- Bayerischer Verfassungsgerichtshof (Entscheidungen des)
Bd.	- Band
BGB	- Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl	- Bundesgesetzblatt
BHE	- Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten
BK	- Bonner Kommentar
BTDr.	- Bundestagsdrucksache
BVerfG(E)	- Bundesverfassungsgericht (Entscheidungen des)
BVerwG(E)	- Bundesverwaltungsgericht (Entscheidungen des)
BWG	- Bundeswahlgesetz
BWO	- Bundeswahlordnung
bzw.	- beziehungsweise
CDU	- Christlich Demokratische Union
CSU	- Christlich Soziale Union
CVP	- Christliche Volkspartei
dag.	- dagegen
ders.	- derselbe
DFU	- Deutsche Friedens-Union
d.h.	- das heißt
dies.	- dieselbe

DKP	- Deutsche Kommunistische Partei
DNVP	- Deutsch-Nationale Volkspartei
DÖV	- Die Öffentliche Verwaltung"
DP	- Deutsche Partei
DRP	- Deutsche Reichspartei
DRZ	- Deutsche Rechtszeitschrift
DVBl	- Deutsches Verwaltungsblatt
EAP	- Europäische Arbeiterpartei
e.V.	- eingetragener Verein
FDP	- Freie Demokratische Partei
ff	- folgende
Fn.	- Fußnote
FSU	- Freisoziale Union
FU	- Föderalistische Union
GB/ BHE	- Gesamtdeutscher Block/ BHE
GG	- Grundgesetz
GPD	- Gesamtdeutsche Partei
GVP	- Gesamtdeutsche Volkspartei
HdB	- Handbuch
HdBdVerfR	- Handbuch des Verfassungsrechts
Hrsg.	- Herausgeber
insbes.	- insbesondere
iSd	- im Sinne des
i.V.m.	- in Verbindung mit
JIR	- Jahrbuch für Internationales Recht
JöR	- Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
Jura	- Juristische Arbeitsblätter
JuS	- Juristische Schulung
JW	- Juristische Wochenschrift
JZ	- Juristenzeitung
KPD	- Kommunistische Partei Deutschlands
m.w.N.	- mit weiteren Nachweisen
NdsStGH	- Niedersächsischer Staatsgerichtshof
N.F.	- Neue Fassung

NJW	- Neue Juristische Wochenschrift
NPD	- Nationaldemokratische Partei Deutschlands
Nr.	- Nummer
NSDAP	- Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NVwZ	- Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
o.ä.	- oder ähnlich
OLG	- Oberlandesgericht
OVG(E)	- Oberverwaltungsgericht (Entscheidungen des)
PartG	- Parteiengesetz
PVS	- Politische Vierteljahresschrift
Rn.	- Randnummer
RuF	- Rundfunk und Fernsehen
S.	- Seite
sc.	- sciliat
SKV	- Staats- und Kommunalverwaltung
SPD	- Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SRP	- Sozialistische Reichspartei
SSW	- Südschleswigscher Wählerverband
Sten.Ber.	- Stenographische Berichte
StGH	- Staatsgerichtshof
st.Rspr.	- ständige Rechtsprechung
VBlBW	- Verwaltungsblätter Baden - Württemberg
vergl.	- vergleiche
VG	- Verwaltungsgericht
VGH	- Verwaltungsgerichtshof
VVDStRL	- Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WP.	- Wahlperiode
z.B.	- zum Beispiel
ZfdgesStaatswissenschaft	- Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
ZfP	- Zeitschrift für Politik
ZfSchweizR	- Zeitschrift für Schweizerisches Recht
ZParl	- Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	- Zeitschrift für Rechtspolitik

I. Untersuchungsgegenstand

Seit dem Entstehen politischer Parteien konkurrieren diese untereinander. Diese Konkurrenz findet in einem durch Verfassungs-, Parteien-, Wahl- und Parlamentsrecht rechtlich geordneten Rahmen statt. Eine Reihe dieser Rechtsnormen sind geeignet, den Konkurrenzkampf abzumildern, indem sie die Chancen neuer und kleiner Konkurrenten, an der staatlichen Willensbildung teilzuhaben, einschränken und vermindern. Hierzu zählen etwa die Fünfprozentklausel, die Obliegenheit, Unterstützungsunterschriften beizubringen, um zur Wahl zugelassen zu werden oder der § 5 PartG z.B. in seiner konkreten Ausgestaltung im Bereich der Vergabe kostenloser Sendezeiten der öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten zum Zwecke der Wahlwerbung.

Dieses Faktum ist nicht neu. Das Bundesverfassungsgericht beschäftigt sich mit diesen Einschränkungen der Chancen sogenannter Splitterparteien bereits seit einer seiner ersten Entscheidungen.[1] Die anhaltende, stets an neuen Punkten entstehende Diskussion um die Rechtsstellung kleiner und kleinster Parteien bewegt sich nahezu ausschließlich um den zentralen Begriff der Chancengleichheit der Parteien.[2] Gestritten wird darum, ob etwa die Fünfprozentklausel einen notwendigen und damit hinzunehmenden Eingriff in die Chancengleichheit darstellt, ob hinsichtlich der Sendezeitenvergabe der formale Gleichheitsbegriff oder ein nach der Bedeutung der Parteien abgestufter Gleichheitsbegriff (verfassungs-)gerechter ist oder ob es mit der Chancengleichheit vereinbar ist, wenn nur die nicht

1. BVerfGE 1, 208 ff.
2. Die Existenz dieses Chancengleichheitsgrundsatzes ist unbestritten, wenngleich die verfassungsrechtliche Herleitung differiert.

im Parlament vertretenen Parteien zur Wahlzulassung Unterstützungsunterschriften beibringen müssen. Auch die Probleme der Parteienfinanzierung (Wahlkampfkostenerstattung, steuerliche Abzugsfähigkeit von Parteispenden, Chancenausgleich usw.) und des Wahlsystems (Zulässigkeit der Einführung der reinen Mehrheitswahl, d'Hondtsches Zählverfahren usw.) sind durch den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien geprägt.

Diese Beeinträchtigungen der sogenannten Splitterparteien werden teilweise auch in der vorliegenden Untersuchung thematisiert, allerdings unter einem anderen Ansatzpunkt.
Der Begriff der Chancengleichheit hat im Rahmen dieser Arbeit nicht die zentrale Bedeutung. Vielmehr ist der Ausgangspunkt die Parteigründungsfreiheit, die nach Art 21 I S.2 GG ausdrücklich verfassungsrechtlich gewährleistet ist. Untersucht werden soll, inwieweit die Parteigründungsfreiheit über das formale Recht hinaus als Schutz- und möglicherweise Anspruchsnorm der Splitterparteien gegen rechtliche und faktische Beeinträchtigungen ihrer Möglichkeiten effektiver politischer Teilhabe verstanden werden kann.
Anders formuliert geht es um die Frage, inwieweit es möglich ist, Art 21 I S.2 GG in einem materiellen Sinn zu verstehen, das heißt, neben der formalen Gewährleistung freier Parteigründung in Art 21 I S.2 GG die Sicherung der realen Möglichkeit parteipolitischer Erneuerung zu sehen.

Aus diesem Ansatz sind dann die zentralen wahlrechtlichen Vorschriften zu untersuchen, die einer so verstandenen Parteigründungsfreiheit entgegenstehen. Erkenntnisinteresse ist, ob es verfassungsrechtliche Gesichtspunkte gibt, die die Beeinträchtigung einer effektiven Parteigründung rechtfertigen.

Ferner sind die sich aus einer materiell verstandenen Parteigründungsfreiheit ergebenden Anforderungen an die rechtliche Ausgestaltung des Wahlkampfes herauszuarbeiten.
Daß unter dem hier gewählten rechtlichen Blickwinkel dieselben einfachgesetzlichen Regelungen zu prüfen sind, die auch mit dem Grundsatz der Chancengleichheit kollidieren und bislang regelmäßig an diesem gemessen wurden, ist zwar kein Zufall, aber auch kein notwendiger Zusammenhang.

Neben der Frage, inwieweit der Kernbereich der Chancengleichheitsdiskussion aus dem Ansatz einer materiell verstandenen Parteigründungsfreiheit ergänzt, modifiziert oder entlastet werden kann, wird in einem letzten Teil zur Ausleuchtung der Tragweite des hier erarbeiteten verfassungsrechtlichen Ansatzes aufgezeigt, welche weitergehenden Folgerungen aus einem materiellen Verständnis der Parteigründungsfreiheit herzuleiten sein könnten.

Kurz gefaßt,behandelt die vorliegende Arbeit also die Frage, inwieweit der Parteigründungsfreiheit für die einfachgesetzliche Ausgestaltung des Wahl- und Parteienrechts im Hinblick auf die Möglichkeiten effektiver politischer Teilhabe neuer und kleiner Parteien Bedeutung zukommt.

Den rechtlichen Ausführungen ist ein Abschnitt über die Entwicklung des Parteiengefüges in der Bundesrepublik Deutschland vorangestellt, der den realen Hintergrund dieser Arbeit skizziert.

II. Die Entwicklung des Parteiengefüges in der Bundesrepublik Deutschland

1. Die Parteienkonzentration

Politische Parteien bedurften nach Ende des zweiten Weltkrieges der Zulassung durch die Alliierten Besatzungsmächte. Die vier klassischen Strömungen - konservative, liberale, sozialistische und kommunistische Parteien - wurden in allen Besatzungszonen lizensiert.[1] Nicht zugelassen wurden rechtsradikale und solche Parteien, die vornehmlich die Interessen der Vertriebenen und Kriegsopfer vertraten, weil die Alliierten darin einen politischen Unruhefaktor befürchteten.[2]

Die SPD verstand sich zunächst als Klassenpartei [3] und war - distanziert zur KPD [4] - isoliert gegen ein Bündnis der bürgerlichen Parteien.[5]
Bei der ersten Bundestagswahl 1949 erreichten nur jene, die klassischen Strömungen repräsentierenden Parteien (CDU, CSU, FDP, SPD, KPD) jeweils auf Bundesebene über 5 % der Stimmen. Zusammen erreichten

1. ROWOLD, Im Schatten der Macht, S.18 f.
2. ROWOLD, Im Schatten der Macht, S.19; nach KALTE-FLEITER, Wirtschaft und Politik, S.125 rechneten die Alliierten mit der Forderung einer Revision der Ostgrenze.
3. Vergl. Richtlinien für eine deutsche Staatsverfassung 1945 und die Dürkheimer Punkte der SPD, August 1949, in MILLER/POTTHOFF, Kleine Geschichte der SPD, Dokumente Nr.18, 21, S.352, 363.
4. Vergl. Kurt Schumacher, Abgrenzung gegenüber den Kommunisten, in MILLER/POTTHOFF, Kleine Geschichte der SPD, Dokument Nr.20, S.361 f.
5. Dies wurde insbesondere deutlich bei der Besetzung der Direktorenstellen der Hauptverwaltung Wirtschaft durch den Wirtschaftsrat der britisch - amerikanischen Bizone, vergl. BENZ, Von der Besatzungsherrschaft zur Bundesrepublik, S.65 ff; ROWOLD, Im Schatten der Macht, S. 20 f; KAACK, Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems, S.189; s.a. FLECHTHEIM, ZfP 1962, S.106 f.

sie fast 80 % der gültigen Zweitstimmen. Nur sie hatten sich auch bundesweit zur Wahl gestellt. Daneben gelang sechs weiteren Parteien mit jeweils regionalen Schwerpunkten sowie drei Parteilosen der Einzug in den ersten Deutschen Bundestag.

Als die Lizensierung am 17.März 1950 in der Bundesrepublik aufgehoben wurde, kam es zur Bildung zahlreicher neuer Parteien, zumeist mit regionalen Schwerpunkten [1], unter ihnen vor allem die neonazistische Sozialistische Reichspartei und der Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten. Das führte in den Landtagswahlen zwischen 1949 und 1953 zu Verlusten der Konservativen, deren Integrationskraft hier überfordert war.[2] Andererseits neutralisierte die Abfederung des parteipolitischen Regionalismus durch die föderalistische Struktur deren Durchschlagskraft auf Bundesebene und förderte so die Konzentration des Parteiensystems.[3]

Vor der Bundestagswahl 1953 wurde die SRP durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 23.10.1952 [4] verboten. Das führte zu einer Zersplitterung der rechtsradikalen politischen Kräfte, aus der die Deutsche Reichspartei - ein Vorläufer der späteren NPD [5] - führend hervorging.[6] Auch sie erreichte 1953 aber bundesweit nur 1,1 % der Stimmen. Der GB/BHE konnte hingegen 5,9 % der Stimmen und 27 Mandate erringen, damit allerdings weniger als in den vorangegangenen Landtagswahlen. Der beginnende wirtschaftliche Aufschwung und Hilfsmaß-

1. FLECHTHEIM, ZfP 1962, S.100; ROWOLD, Im Schatten der Macht, S.29, 50 f.
2. ROWOLD, Im Schatten der Macht, S.27.
3. WICHARD, Parteien in der Demokratie, S.89.
4. E 2, 1.
5. KAACK, Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems, S.308.
6. ROWOLD, Im Schatten der Macht, S.30.

nahmen für Vertriebene entzogen dieser Partei ihren programmatischen Schwerpunkt und nachfolgend ihre Wählerbasis.[1]
Die KPD erreichte 2,2 % und verlor damit, wohl auf Grund des Ost-West-Verhältnisses [2], über die Hälfte der Stimmen gegenüber 1949. Sie erlangte 1953 keinen Sitz mehr.

Von besonderem Interesse ist das schlechte Ergebnis der Gesamtdeutschen Volkspartei (1,2 %), die mit Unterstützung des Bundes der Deutschen und unter Abgrenzung gegen die KPD eine gezielte Opposition gegen die Adenauersche Politik der Westintegration verfolgte. Dieser Versuch einer gezielten Opposition muß als gescheitert angesehen werden.[3] Die GVP löste sich vor der nächsten Bundestagswahl auf und der Bund der Deutschen erreichte 1957 nur noch 0,2 % der Stimmen.

Die "etablierten" Parteien, die CDU/CSU als bürgerliche, antisozialistische Sammelpartei, deren Integrationsfähigkeit wesentlich durch die erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung begünstigt wurde [4], die SPD als weiterhin sozialistische Klassenpartei und die FDP konnten in der Wahl 1953 zusammen bereits 84,5 % der Stimmen erlangen.

1957 erlangten sie 89,7 %. Daneben gelangte 1957 nur die DP durch ein Aussparungsabkommen mit der CDU ("Huckepackverfahren") ins Parlament.[5]

1. WICHARD, Parteien in der Demokratie, S.89; KALTEFLEITER, Wirtschaft und Politik, S.124 ff; ROWOLD, Im Schatten der Macht, S.33.
2. Vergl. KALTEFLEITER, Wirtschaft und Politik, S.137 ff; SCHEUNER, DÖV 1974, S.434.
3. ROWOLD, Im Schatten der Macht, S.31 f.
4. KALTEFLEITER, Wirtschaft und Politik, S.111 ff; HAUNGS, Parteiendemokratie in der Bundesrepublik Deutschland, S.65.
5. MEYER, Wahlsystem und Verfassungsordnung, S.239.

Von besonderem Interesse an der Wahl 1957 ist die Kandidatur der Union Deutscher Mittelstand. Diese versuchte die Interessen des Mittelstandes parteipolitisch zu formieren. Sie wurde jedoch von der Dachorganisation der Mittelstandsverbände, dem Deutschen Mittelstandsblock, abgelehnt, dem eine Zusammenarbeit mit den Parlamentsparteien erfolgversprechender schien.[1] Der Versuch einer reinen Interessenpartei war damit ebenfalls gescheitert.

Vor dem Eindruck der Wahlniederlagen in den ersten Bundestagswahlen begann in der SPD frühzeitig ein Prozeß des Wandels von der Klassen- zur Volkspartei. Schon in dem Dortmunder Aktionsprogramm der SPD von 1952 [2] hieß es u.a.: "Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands vertritt nicht Sonderinteressen einzelner Gruppen... Die sozialistischen Ideen sind keine Ersatzreligion... Die Sozialdemokratie ist aus der Partei der Arbeiterklasse, als die sie erstand, zur Partei des Volkes geworden." Wirtschaftspolitisch zeigte sich eine Annäherung an marktwirtschaftliche Grundsätze: "Wettbewerb soweit wie möglich, Planung soweit wie nötig."

Dieser Wandlungsprozeß zur Partei der kooperativen Opposition [3] fand seinen Abschluß im Godesberger Programm [4], in dem die SPD die militärische Landesverteidigung bejahte und dem privaten Eigentum an Produktionsmitteln Anspruch auf Schutz und Förderung zugestand. Zu Beginn der sechziger Jahre war damit die politische Polarität zwischen Wiedervereinigungspolitik und Westintegration wesentlich reduziert.[5]

1. KITZINGER, Wahlkampf in Westdeutschland, S.154 f.
2. Auszugsweise abgedruckt in MILLER/POTTHOFF, Kleine Geschichte der SPD, Dokument Nr.23, S.370.
3. FRIEDRICH, ZParl 1973, S.397 ff.
4. MILLER/POTTHOFF, Kleine Geschichte der SPD, Dokument Nr. 25, S.385 ff.
5. ROWOLD, Im Schatten der Macht, S.49.

Die Wandlung der SPD von der ideologischen Klassenpartei zur pragmatisch ausgerichteten Volkspartei zeigte sich auch in der Veränderung der Mitgliedersoziologie.[1]
Die Akzeptanz dieser Entideologisierung wird durch die Entwicklung der nun nicht mehr repräsentierten sozialistischen Linken dokumentiert, die sich größtenteils in der Deutschen Friedensunion zu organisieren sucht. Diese erhielt 1961 1,9 % und vier Jahre später nur noch 1,3 % der Stimmen.
Damit war das Volksparteiensystem spätestens Anfang der sechziger Jahre etabliert. Die Versuche punktueller programmatischer Opposition, spezieller Interessenparteien sowie extremistischer und ideologisch fundierter Parteien waren gescheitert. Die Parteien CDU, CSU, FDP und SPD bestimmten von 1961 bis 1983 allein das parlamentarische Geschehen und erreichten dabei 1972 und 1976 zusammen eine Integration von 99,1 % der Stimmen.

Lediglich der NPD gelang es in den Bundestagswahlen 1969, diese Parteienkonzentration in Frage zu stellen. Sie erreichte 4,3 % der Stimmen. Dies ist wohl auf die vorangegangene große Koalition zurückzuführen, die jedenfalls am rechten Rand des politischen Spektrums politische Kräfte freisetzte.

1. Der Arbeiteranteil sank von 1956 bis 1962 von 71 % auf 49 %. Der Anteil der Angestellten, Beamten, Freiberuflichen und Bauern stieg entsprechend, vergl. FRIEDRICH/ZEHETMEIER, Parteien, S.167.

2. Charakteristika des Volksparteiensystems

Die Volkspartei ist dadurch gekennzeichnet, daß sie das Volk in seiner Gesamtheit zu vertreten beansprucht.[1] Dem entspricht eine tendenzielle soziologische Identität von Mitglieder- bzw. Wähler- und Bevölkerungsquerschnitt.[2] Notwendig geht damit eine Entideologisierung der Partei einher [3], denn alle wesentlichen Interessen sind nicht auf ideologischer, sondern nur auf pragmatischer Grundlage vereinbar. Bezeichnend ist die Aussage des damaligen CDU Parteivorsitzenden Josef Hermann Dufhues im Oktober 1953: "Unsere Politik ist eine Politik des Realismus. Auf der Grundlage des christlichen Sittengesetzes wollen wir die Partei aller freiheitlich gesinnten Deutschen sein, auch derjenigen, die keine Beziehung zu einer christlichen Konfession aufrechterhalten." [4]

Ein Volksparteiensystem ist infolge des Gesamtvertretungsanspruchs und der Entideologisierung der einzelnen Parteien durch drei wesentliche Merkmale zu charakterisieren: Zum einen findet eine programmatische Angleichung der Parteien statt. Charakteristisch dafür ist z.B. die allseitige Koalitionsoffenheit des Parteiensystems auf dem Boden des sogenannten 'Grundkonsenses'.[5] Differenzen pragmatischer Natur ohne weltanschauliche Begründung er-

1. ROWOLD, Im Schatten der Macht, S.52; HAUNGS, Parteiendemokratie in der Bundesrepublik Deutschland, S.63 ff.
2. Vergl. zur Nivellierung in den Wählerschichten von CDU/CSU und SPD: VEEN/GLUCHOWSKI, ZParl 1983, S.545 ff.
3. So auch KIRCHHEIMER, PVS 1965, S.32; ABROMEIT, PVS 1982, S.190; ROWOLD, Im Schatten der Macht, S.55 ff; HENKE, Das Recht der politischen Parteien, S.36; SEIFERT, Die politischen Parteien, S.41.
4. Zitiert nach FRIEDRICH/ZEHETMEIER, Parteien, S.163.
5. Vergl. LUHMANN, Legitimation durch Verfahren, S.161 f; ABROMEIT, PVS 1982, S.187.

setzen die ideologische Auseinandersetzung. Die politische Polarisierung bewegt sich auf einer oberflächlichen propagandistischen Ebene und Wahlen werden tendenziell zur Personal-, nur begrenzt zur Sachalternative.[1] Aus dem Anspruch, das Ganze zu repräsentieren, folgt der Gedanke der Überflüssigkeit neuer Parteien und der Versuch der Absorption neuer politischer Inhalte.
Gleichzeitig fördert das Volksparteiensystem die staatliche Institutionalisierung [2] dieser Parteien. Partikularinteressen können nur von außen in diese Parteien eingebracht werden (durch Interessenverbände). Die Parteien selbst favorisieren tendenziell kein spezifisches Interesse, sondern den Interessenausgleich - freilich unter parteispezifischer Auslegung des Gemeinwohlinhalts[3]- und damit eine strukturell verwaltende Tätigkeit.
"Gerade der Fortfall eines inhaltlich politischen Gestaltungswillens als Motor der Parteien fördert deren 'Verstaatlichung', ihre mehr oder weniger nur verwaltende Passivität gegenüber einer vermeintlich eigenen, unabhängigen Gesetzen gehorchenden Industriegesellschaft, deren Struktur nicht mehr in Frage gestellt wird." [4]
Schließlich führt das Volksparteiensystem zu einer hochgradigen politischen Stabilität, deren Wertmaßstab jedenfalls in der Bundesrepublik Deutschland wesentlich die ökonomische Effizienz ist.[5] Der politische Preis dieser Stabilität ist ein festge-

1. ROWOLD, Im Schatten der Macht, S.52 ff; ABENDROTH, PVS 1964, S.331; HAUNGS, Parteiendemokratie in der Bundesrepublik Deutschland, S.29 f.
2. BVerfGE 1, 208 (225 - "verfassungsrechtliche Institutionen"); 4, 27 (30 - "'Staatsorgane'").
3. LANG, Das repräsentative Prinzip im Parteienstaat, S.71.
4. ROWOLD, Im Schatten der Macht, S.62.
5. KALTEFLEITER, Wirtschaft und Politik, S.157; KEVENHÖRSTER, Legitimitätsdoktrinen und Legitimierungsverfahren, S.92 ff; ROWOLD, Im Schatten der Macht, S.67 ff.

fügtes Parteiensystem, das man als "Verkrustung und Erstarrung" [1], "verharscht" [2], "dipolares Oligopol" [3], "geschlossenen Kreis der Parteien" [4] oder auch als "oligarchische Entartung" [5] bezeichnen mag.

3. Die außerparlamentarischen Parteien

Seit 1969 haben sich bei dem Bundeswahlleiter gemäß § 6 III S.1 PartG 147 Parteien registrieren lassen.[6] Davon existierten am 31.12.1985 noch 54. Die anderen wurden wegen Auflösung (27 Parteien), Fusion (7 Parteien - vor allem diverse "Grüne" in den Jahren 1980 und 1981), sechsjähriger Nichtteilnahme an Wahlen (43 Parteien) oder, weil mit dem Vorstand kein Kontakt mehr herstellbar war (11 Parteien - vor allem bis 1976), gelöscht. Die DFU wurde 1984 gelöscht, weil sie sich nicht mehr als Partei iSd Art. 21 GG, § 2 PartG betrachtete, die Aktionsgemeinschaft Ökologische Politik hat sich beim Bundeswahlleiter abgemeldet, die Deutsche Volkspartei hat ihre Tätigkeit eingestellt und die Bürgerunion sowie die Deutsche Republikanische Union existieren laut Mitteilung von Vorstandsmitgliedern nicht mehr.

Von diesen 147 Parteien haben sich über die Hälfte (80) - noch [7] - nicht an Wahlen beteiligt. Von den 67 Parteien, die an Wahlen teilgenommen haben, be-

1. KRÖGER, Schematische Parteiengleichheit, S.517.
2. WEWER, Gegenwartskunde 1980, S.167.
3. SEIFERT, Die politischen Parteien, S.156.
4. FORSTHOFF, Der Staat der Industriegesellschaft, S.87, 89; KRÖGER, Schematische Parteiengleichheit, S.513.
5. ABENDROTH, PVS 1964, S.334.
6. Unterlagen des Bundeswahlleiters gemäß § 6 III S.3 PartG, Stand 31.12.1985.
7. 64 dieser Parteien sind bereits aus oben genannten Gründen wieder gelöscht.

teiligten sich 25 mindestens einmal sowohl an Landtags- als auch Bundestagswahlen (darunter auch die "Etablierten"), 10 nur an Bundestagswahlen und 32 nur an Landtagswahlen.
Von den 35 an Bundestagswahlen beteiligten Parteien waren bekanntlich neben den "etablierten" Parteien nur die Grünen 1983 erfolgreich.[1] Die "sonstigen" Parteien erlangten in den sieben Bundestagswahlen von 1961 bis 1983 durchschnittlich jeweils 123429 Stimmen, das heißt etwa 0,35 % der abgegebenen gültigen Zweitstimmen. Besonders hervorstechend ist dabei 1969 die NPD mit 1.422010 Stimmen (= 4,3 %) und die Vereinigte Linke 1976 mit bundesweit 701 Stimmen.[2]

In der Zeit von 1961 bis 1970 sind pro Jahr durchschnittlich 2,3 Parteien gegründet worden, von 1971 bis 1980 durchschnittlich etwa 8. Am 31.12.1985 waren bei dem Bundeswahlleiter bereits 28 seit 1981 gegründete Parteien registriert.
Die Zahl der Neugründungen ist ein bis zwei Jahre vor Bundestagswahlen besonders hoch.

In einem äußerst groben Raster lassen sich drei Typen außerparlamentarischer Parteien kennzeichnen: Die größte Gruppe der Splitterparteien nimmt, obschon im Hinblick auf bevorstehende Wahlen gegründet, an diesen - mutmaßlich wegen fehlender organisatorischer Kräfte - nicht teil.[3] Die Vergegenwärtigung des absehbaren Mißerfolges lähmt jede weitere politische Aktivität. Nach 6 Jahren verliert

1. Vergl. hinsichtlich ähnlicher Angaben für den Zeitraum 1946 bis 1980: STÖSS, Parteienhandbuch, S.194 f.
2. Bezieht man diese Extremwerte nicht mit ein, so ergeben sich durchschnittlich etwa 100.000 Stimmen, d.h. etwa 0,28 %.
3. In der Regel kommt es hier nicht einmal zur Beteiligungsanzeige nach § 18 BWG bzw. den entsprechenden landeswahlrechtlichen Vorschriften.

die Partei ihren Parteienstatus, oft ist sie vorher personell und programmatisch zerfallen.
In dieser Gruppe finden sich auch solche Parteienkuriosa wie die "Esoterische Union", die "Union nicht genügend überdachten Lächelns trotz innerer Genialität" (Kurzbezeichnung "Ungültig") oder die "Deutsche Sex Partei".

Eine zweite Gruppe von Splitterparteien nimmt, freilich ohne Erfolg, an Landtags- oder Bundestagswahlen teil. Nach der Ernüchterung durch das Wahlergebnis schrumpft die Partei auf den eigentlichen personellen Kern. Darauf folgt entweder die Mobilisierung zu einer Wahl auf anderer Ebene, erneute Ernüchterung und Zerfall oder/ und die Vorbereitung auf erneute Wahlen der ersten Ebene. Der Zerfall erfolgt hier entweder bereits im Wahlkampf, da eine Mobilisierung fehlschlägt, oder spätestens nach dem erneuten Scheitern.[1]

Eine kleine dritte Gruppe schließlich überwindet diese Fehlschläge, teilweise allerdings nur, solange darin eine steigende Tendenz liegt [2], teilweise aber auch trotz Ausbleibens solcher Erfolge.[3] Diese Gruppe beteiligt sich mehrmals an Bundes- und

1. WEWER, Gegenwartskunde 1980, S.167.
2. So konnte die Europäische Föderalistische Partei 1965 (noch unter dem Namen "Europa Union") 1015 Stimmen, 4 Jahre später aber schon 49650 Zweitstimmen erlangen. Als sie 1972 nur noch knapp die Hälfte dessen erreichte, zog sie sich auf Landesebene zurück.
   Desgleichen kletterte die Freisoziale Union zunächst von 10631 (1965) auf 16371 Stimmen. Nachdem sie dann 1972 nur noch 3166 Stimmen erhielt, zog auch sie sich auf Landesebene zurück.
   Ähnlich mag schließlich die EAP motiviert sein, die 1983 immerhin gegenüber 1980 95,2 % Stimmengewinn verzeichnen konnte, allerdings mit diesen 14966 Stimmen (= 0,039 % der abgegebenen gültigen Zweitstimmen) vorläufig weiterhin ohne jede politische Bedeutung bleibt.
3. So die DKP, NPD, CVP.

Landtagswahlen.
Daneben darf, auch wenn dieser Aspekt hier nicht thematisiert werden soll, nicht übersehen werden, daß außerparlamentarische, organisierte politische Willensbildung in erheblichem Umfang in Verbänden und Bürgerinitiativen [1] geleistet wird - eine Quelle, aus der nicht selten der Versuch parteipolitischer Innovation genährt wird.

4. Die Grünen

Die Bundespartei der Grünen wurde nach mehreren regionalen Vorläufern 1980 gegründet. Mit ihr ist 1983 eine Partei in den Bundestag gelangt, die nicht als Volkspartei im oben bezeichneten Sinn angesprochen werden kann. Vielmehr handelt es sich am ehesten um eine ideologisch geprägte Partei, die postmateriale Werte favorisiert und ihren politischen Maßstab in den Begriffen Umweltschutz und Friedenssicherung findet.[2] Dementsprechend unterscheidet sich das Wählerpotential deutlich vom Bevölkerungsquerschnitt.[3] Die Grünen beanspruchen nicht, alle wesentlichen gesellschaftlichen Interessen in sich zu vereinen, sondern verstehen sich als parlamentarischer Arm eines spezifischen ökologischen, pazifistischen und systemkritischen Interesses.[4]
Trotz der Wahlerfolge dieser Partei auch auf Landesebene scheint es verfehlt oder doch zumindest verfrüht, darin den Beginn der Dekonzentration des Volksparteiensystems sehen zu wollen. Die Entwick-

1. Nach TALLERT, Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft B 26/80, S.19 Fn.8 waren 1980 über 5 Millionen Bürger in Umweltschutzgruppierungen engagiert.
2. Vergl. eingehend dazu VEEN, Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft B 35,36/84, S.2 ff, insbesondere S.4 f, 9 ff.
3. VEEN, Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft B 35,36/84, S.12 ff.
4. Programm der Grünen, Präambel, Einleitung, passim, Stand: 8.3.1985.

lung der Grünen liefert aber den faktischen Beweis der Möglichkeit parlamentarischer Innovation im Wege der Parteigründung.[1]
Ob die juristischen Bedingungen solcher Innovation dem Anspruch der Parteigründungsfreiheit genügen, bleibt zu untersuchen.

1. STOLLEIS, VVDStRL 44 (1986), S.28: "Gesundheitssymptom des demokratischen Verfassungsstaats"; v.ARNIM, DÖV 1985, S.600: "Kartellbrecher"; ähnlich FROTSCHER, DVBl 1985, S.922.

III. Derzeitiges Verständnis der Parteigründungsfreiheit

1. Der Gründungsakt

Art 21 I S.2 GG beinhaltet im Kern das Recht jedes Staatsbürgers, in Gemeinschaft mit anderen eine Vereinigung zu bilden, die unabhängig von staatlichen Mitwirkungsakten die Rechtsstellung einer Partei erlangt. Jede Form einer Auflage, Erlaubnis, Zulassung, Genehmigung, Lizensierung oder konstitutiv wirkender Registrierung ist verfassungswidrig.[1] Auch privatrechtliche Behinderungen im Zusammenhang mit der Gründung einer Partei, insbesondere im Bereich des Arbeitsrechts, sind verboten und gemäß § 134 BGB unwirksam. Insoweit hat die Gründungsfreiheit Drittwirkung.[2]
Die Rechtsform der Vereinigung (eingetragener/ nicht eingetragener Verein) darf nicht staatlich vorgeschrieben werden.[3] Die grundsätzlich geltenden vereinsrechtlichen Vorschriften des Zivilrechts sind verfassungskonform so auszulegen, daß die Gründungsfreiheit nicht faktisch ausgehöhlt wird.[4] Deshalb sind § 54 S.2 sowie §§ 61-63 BGB auf Parteien gemäß § 37 PartG ausdrücklich nicht anzuwenden.

Auch die innere Ordnung der Partei unterliegt in den Grenzen des Art 21 I S.3 GG der freien Gestaltung der Mitglieder.[5] Zwar sind diese im Parteiengesetz konkretisierten Grenzen durchaus eng gezogen [6]; in-

1. Allgemeine Meinung, vergl. nur MANGOLDT/KLEIN, Art 21, Anmkg IV 2; PREUß in AK, Art 21, Rn.35.
2. PREUß in AK, Art 21, Rn.40 f.
3. TSATSOS/MORLOK, Parteienrecht, S.75; PREUß in AK, Art 21, Rn.35.
4. v.MÜNCH in v.Münch, Art 21, Rn.38.
5. TSATSOS/MORLOK, Parteienrecht, S.75; PREUß in AK, Art 21, Rn.35; v.MÜNCH in v.Münch, Art 21, Rn.40; KNÖPFLE, Der Staat, Heft 9 (1970), S.339.
6. Siehe im einzelnen: WOLFRUM, Innerparteiliche demokratische Ordnung, S.80 ff.

nerhalb dieses Rahmens aber bestimmt allein die Partei über den Inhalt der Satzungen, also die parteiinterne Organisation.
Ferner hat die Partei ein eigenständiges Namensrecht.

Neben diesen formalen Aspekten ist durch Art 21 I S.2 GG gewährleistet, daß die programmatische Ausrichtung der Partei frei von staatlicher Einflußnahme und inhaltlicher Bindung möglich ist.[1] Repressiv mag eine Partei wegen dieser politischen Zielsetzung möglicherweise vom Bundesverfassungsgericht gemäß Art 21 II GG verboten werden, präventive staatliche Maßnahmen sind aber verfassungsrechtlich nicht zulässig.

2. Parteigründungsfreiheit im weiteren Sinn

a. Historischer und teleologischer Ansatzpunkt

Die Auslegung der Parteigründungsfreiheit geht über den eigentlichen Gründungsakt hinaus. Um dieses weitergehende Verständnis der Parteigründungsfreiheit strukturell zu erfassen, ist zunächst der historische und teleologische Ansatzpunkt darzulegen.
Die Parteigründungsfreiheit wird als verfassungsrechtliche Reaktion auf das Parteienverbot in der Zeit von 1933 bis 1945,aber auch auf das nachfolgende Lizensierungssystem der Alliierten verstanden.[2] Sie erstreckt die Vereinigungsfreiheit des Art 9 I GG noch einmal ausdrücklich auf Parteien.[3] In dieser historisch begründeten Verstärkung erschöpft sich allerdings auch die selbständige Funktion der Parteigründungsfreiheit, denn im übrigen enthält

1. GRIMM, HdBdVerfR, S.336 f; ders., DÖV 1983, S.540; TSATSOS/MORLOK, Parteienrecht, S.75; FRIESENHAHN, ZfSchweizR, N.F. Bd.87 (1968), S.248.
2. SEIFERT, DÖV 1956, S.6; v.MÜNCH in v.Münch, Art 21, Rn.37; LEIBHOLZ, Verfassungsrechtliche Stellung und innere Ordnung der Parteien, S.17.
3. HESSE, VVDStRL 17 (1959), S.28.

Art 21 I S.2 GG "alles (und nur) [1], was auch in Art 9 I GG enthalten ist."[2] Mit Recht fragt Kloepfer [3] daher nach der normativen Geltungszuweisung neben Art 9 I GG, ohne allerdings eine Anwort zu entwickeln.

Die Parteigründungsfreiheit hat die grundlegende Funktion der Offenhaltung des politischen Willensbildungsprozesses. Die Möglichkeit, politische Interessen und Meinungen zu organisieren, gewährleisteteinen freien und offenen Prozeß politischer Willensbildung.[4] Der freie Kampf der Meinungen ist die Grundidee der freiheitlich demokratischen Grundordnung. Die Möglichkeit der Teilhabe daran gewährleistet neben Art 9 I GG für politische Parteien Art 21 I S.2 GG. Insofern ist die Parteigründungsfreiheit eine Garantie der Möglichkeit parteipolitischer Evolution, also der Entwicklung und Veränderung des Parteiwesens.
Zugleich gewährleistet sie das Mehrparteiensystem.[5]

In der Legitimationskette demokratischer Entscheidungen ist sie somit das erste Glied. Repräsentativ parlamentarisches Handeln ist nicht allein durch Wahlen, sondern auch durch die Möglichkeit rechtlich ungehinderter Teilnahme an diesen Wahlen und damit zunächst durch die freie Bildung von teilnahmeberechtigten Vereinigungen legitimiert.[6]

1. Verdeutlichung durch den Verfasser.
2. SEIFERT, DÖV 1956, S.5; ebenso: HENKE in BK, Art 21, Rn.32; ders., Das Recht der politischen Parteien, S.232; MANGOLDT/KLEIN, Art 21, Anmkg IV 1; TSATSOS/MORLOK, Parteienrecht, S.75; ähnlich BVerfGE 12, 296 (304 - "lex specialis").
3. KLOEPFER, Veränderung von Verfassungsinstitutionen, S.69 f.
4. PREUß in AK, Art 21, Rn.45; MANGOLDT/KLEIN, Art 21, Anmkg IV 2; TSATSOS/MORLOK, Parteienrecht, S.74; SEIFERT, DÖV 1956, S.5; v.d.HEYDTE, Freiheit der Parteien, S.481.
5. MAUNZ in Maunz/Dürig, Art 21, Rn.34 f; SEIFERT, DÖV 1956, S.6; v.MÜNCH in v.Münch, Art 21 Rn.22 ff (iVm Art 21 I S.1 GG).
6. MEYER, Wahlsystem und Verfassungsordnung, S.205.

Gleichzeitig ist die Parteigründungsfreiheit daher auch Voraussetzung der Intégrationswirkung [1] der Parlamentswahlen. Wahlen vermögen nur dann integrierend als Verfahren zur Verleihung staatlicher Macht auf Zeit zu wirken, wenn die politische Angebotsseite offen ist, das heißt jeder Wähler, der seine Anschauungen und Interessen in den zur Wahl stehenden Parteien nicht vertreten sieht, seinerseits eine Partei gründen und seine Auffassung zur Wahl stellen mag.
Insofern hat die Parteigründungsfreiheit eine "gewichtige Bedeutung".[2]

b. Beitrittsfreiheit

Aus diesem Verständnis der Parteigründungsfreiheit ist zunächst das Individualrecht der freien Parteimitgliedschaft herzuleiten. Die Gründungsfreiheit umfaßt auch das Recht jedes Einzelnen, die Mitgliedschaft in einer sehon bestehenden Partei zu begründen, zu erhalten oder zu beenden.[3] Staatliche Maßnahmen, die dieses Recht einschränken, verstoßen gegen Art 21 I S.2 GG.
Die Parteigründungsfreiheit wird somit zur Grundnorm parteipolitischer Mitwirkung des Bürgers. Zur Vereinbarkeit dieser Auslegung mit dem engeren Wortlaut des Art 21 I S.2 GG [4] mag man sich den Eintritt in eine bestehende Partei als Gründung dieser Partei in der neu gewonnenen konkreten Gestalt, nämlich mit einem weiteren Mitglied, vorstellen.[5]

1. Zur Integrationswirkung von Wahlen: BVerfGE 6, 84 (93); 14, 121 (136); 12, 300 (335).
2. MANGOLDT/KLEIN, Art 21, Anmkg IV 2.
3. SEIFERT, DÖV 1956, S.5; HESSE, Grundzüge, Rn.174; TSATSOS/MORLOK, Parteienrecht, S.77; v.d.HEYDTE, Freiheit der Parteien, S.481; PREUß in AK, Art 21, Rn.35.
4. So auch SEIFERT, Die politischen Parteien, S.111.
5. Freilich wäre es verfehlt, aus dieser Veranschaulichung dogmatische Konsequenzen abzuleiten.

Dieses Beitrittsrecht ist ein staatsgerichtetes Abwehrrecht, daß heißt es ist geeignet, staatliche Eingriffe in die freie Möglichkeit, einer Partei beizutreten, abzuwehren.
Eine davon zu unterscheidende Frage ist, ob daneben gegenüber der einzelnen Partei ein Beitrittsanspruch jedes Nichtmitglieds besteht. Diese Frage ist in der wissenschaftlichen Literatur umstritten.
Teilweise wird ein solcher Beitrittsanspruch bejaht, weil "die Neugründung (sc. einer Partei) gegenwärtig zum Scheitern verurteilt ist oder zumindest zu politischer Bedeutungslosigkeit führen muß."[1] Die politische Mitwirkung des Einzelnen sei deshalb faktisch auf die innerparteiliche Ebene der bestehenden Parteien begrenzt. Diese verbleibende Möglichkeit politischer Mitwirkung müsse durch einen Beitrittsanspruch gegenüber den bestehenden Parteien gewährleistet werden.[2]
Dem hält Henke [3] die zivilrechtliche Vertragsfreiheit und die Freiheit der Parteibildung, deren wichtigster Bestandteil die "völlig freiwillige, spontane Assoziation" sei, entgegen. Ein Kontrahierungszwang könne nur angenommen werden, wenn es gesetzlich oder praktisch unmöglich wäre, neue Parteien zu gründen. Ein entsprechendes Gesetz wäre aber wegen Art 21 I S.2 GG verfassungswidrig und "an die Annahme einer praktischen Unmöglichkeit müßten strenge Anforderungen gestellt werden, die Magiera zu Unrecht bereits für erfüllt hält."

1. MAGIERA, DÖV 1973, S.764
2. PREUß in AK, Art 21, Rn.42; KNÖPFLE, Der Staat, Heft 9 (1970), S.333 ff. m.w.N. in Fn.48; mit ähnlicher Begründung unter Einbeziehung des Art 21 I S.3 GG, aber in der Konsequenz vorsichtiger STEIN, Staatsrecht, S.144: "Aufnahmeentscheidung nicht dem Belieben der zuständigen Parteiorgane überlassen"; der gleiche gedankliche Ansatz auch bei MEYER, VVDStRL 33 (1975), S.91: "Die Sperrklausel läßt es aber notwendig erscheinen, als Ausgleich um so unbedingter auf die Verwirklichung der innerparteilichen Demokratie zu bestehen"; mißverständlich, wohl ebenso v.ARNIM, DÖV 1985, S.595.
3. in BK, Art 21, Rn.54 m.w.N.

In diesem Punkt ist das derzeitige Verständnis der Parteigründungsfreiheit mithin uneinheitlich.[1]

c. Betätigungsfreiheit des Parteimitglieds

Aus der Freiheit des Einzelnen, Mitglied einer Partei zu werden, entwickelt sich das Recht, nach Erwerb dieser Mitgliedschaft im Parteiinteresse tätig zu sein. Art 21 I S.2 GG schützt auch die Betätigungsfreiheit des Parteimitglieds gegen staatliche Eingriffe.[2]
An dieser Betätigungsfreiheit setzt richtigerweise die Diskussion um die Beschäftigung "Radikaler" im öffentlichen Dienst an.[3]

d. Allgemeine Parteifreiheit

Über die Beitrittsfreiheit des Einzelnen und die korrespondierende Aufnahmefreiheit der Parteien gelangt die Auslegung des Art 21 I S.2 GG, orientiert an dem teleologischen Ausgangspunkt, zur allgemeinen Parteifreiheit.
Unter der allgemeinen Parteifreiheit ist zunächst die Betätigungsfreiheit der Parteien zu verstehen. Die Betätigungsfreiheit ist Ausdruck der grundrechtlich gesicherten und durch Art 21 I S.2 GG jeweils parteispezifisch modifizierten Freiheitsrechte, etwa der Versammlung oder der Meinungsäußerung.[4] Kernstück der Betätigungsfreiheit bildet die Wettbewerbsfreiheit der Parteien, also die von staatlicher Einflußnahme freie Konkurrenz der Parteien untereinander um die parlamentarische Mehrheit.

1. Stellungnahme siehe unten S.32.
2. PREUß in AK, Art 21, Rn.36 ff; FROTSCHER, DVBl 1985, S.923 f.
3. Vergl. PREUß in AK, Art 21, Rn.36.
4. Vergl. im einzelnen: HENKE, Das Recht der politischen Parteien, S.229 ff; TSATSOS/MORLOK, Parteienrecht, S.77 ff, 83 ff; a.A. SCHMIDT, Die Freiheit verfassungswidriger Parteien und Vereinigungen, S.107 ff.

Daneben ist das Parteienprivileg des Art 21 II GG Bestandteil der allgemeinen Parteienfreiheit, demzufolge Parteien nur durch das Bundesverfassungsgericht verboten werden können. Zwar ist nicht zu übersehen, daß dieser Privilegierung zunächst eine erhebliche Einschränkung der Parteienfreiheit vorangeht, nämlich überhaupt erst die Möglichkeit, Parteien zu verbieten.[1] Dies beruht auf der verfassungsrechtlichen Konzeption der "wehrhaften" Demokratie.[2] Ausgehend von dieser Verbotsmöglichkeit sind die politischen Parteien gegenüber anderen Vereinigungen aber insofern privilegiert, als letztere auch durch die Exekutive verboten werden können. An diesem Parteienprivileg knüpft richtigerweise die Problematik der "verfassungsfeindlichen" Partei an.

Schließlich bildet die Parteienfreiheit eine Grenze staatlich institutioneller Verfestigung der Parteien.[3] Parteien sind keine Staatsorgane. Zwar sind sie insofern notwendiger Bestandteil der demokratischen Staatsorganisation, als sie das aus sich heraus handlungsunfähige Volk zu politischen Handlungseinheiten zusammenschließen und damit der Herrschaft des Volkes in dieser Ausprägung Verfassungswirklichkeit verleihen. Auch dienen sie der personellen Rekrutierung der Verfassungsorgane, mit der Folge, daß einige ihrer Mitglieder zugleich als Fraktions- oder Regierungsmitglieder einen besonderen, anders zu beurteilenden Status haben. Funktional erscheinen die Parteien daher als Bindeglied zwischen Bürger und Staatsorgan. Trotz dieser Doppelfunktion

1. BVerfGE 5, 85 (134 f); GRIMM, HdBdVerfR, S.338.
2. TSATSOS/MORLOK, Parteienrecht, S.102 ff; ausführlich zu Art 21 II GG: SCHMIDT, Die Freiheit verfassungswidriger Parteien und Vereinigungen, S.138 ff, passim.
3. HESSE, Grundzüge, Rn.174; STEIN, Staatsrecht, S.104 f; FRIESENHAHN, ZfSchweizR, N.F. Bd.87 (1968), S.248; KEWENIG, DÖV 1964, S.833; FROTSCHER, DVBl 1985, S.919; BVerfGE 20, 56 (100 ff); 52, 63 (82 ff, 92).

bleiben sie aber freie, gesellschaftlich verwurzelte Vereinigungen, die zwar in den Bereich institutionalisierter Staatlichkeit hineinwirken (sollen), nicht jedoch deren Bestandteil werden. Verfassungsrechtlich unzulässig wäre demzufolge etwa eine staatliche Aufsicht über Parteien [1] oder auch - zumindest nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts - eine staatliche Finanzierung der allgemeinen Parteiarbeit.[2]

Die verfassungsrechtliche Verortung dieser allgemeinen Parteienfreiheit ist nicht eindeutig. Nur ein geringer Teil der wissenschaftlichen Literatur sieht sie allein in Art 21 I S.2 GG begründet.[3] Überwiegend werden Art 21 I S.1 i.V.m. S.2 GG [4] oder schlicht Art 21 I GG [5] zur verfassungsrechtlichen Herleitung der Parteienfreiheit angegeben. Insofern läßt sich also nur sagen, daß die Parteigründungsfreiheit jedenfalls auch Grundlage der allgemeinen Parteienfreiheit ist.

1. SEIFERT, Die politischen Parteien, S.120; FRIESENHAHN, ZfSchweizR, N.F. Bd.87 (1968), S.248.
2. BVerfGE 20, 56 (96 ff).
3. GRIMM, HdBdVerfR, S.336; wohl auch SEIFERT, Die politischen Parteien, S.110 f; ders. DÖV 1956, S.5, jeweils unter Bezugnahme auf Art 9 I GG.
4. z.B. HENKE in BK, Art 21, Rn.31; TSATSOS/MORLOK, Parteienrecht, S.77 f; charakteristisch v.MÜNCH in v.Münch, Art 21, Rn. 41: "Die Gründungsfreiheit würde leerlaufen, wenn sie sich nur auf den Akt der Entstehung der Partei und die damit unmittelbar zusammenhängenden Vorgänge .. beschränken würde. Vielmehr ist auch die Möglichkeit spezifisch parteigemäßer Betätigung gewährleistet." Darauffolgend in Rn.42 unter dem Stichwort 'Wahlkampf': "Die Beteiligung an Wahlkämpfen gehört zum Kern der spezifisch parteigemäßen Betätigung und ist daher durch Art 21 I S.1 GG gewährleistet."
5. So z.B. BVerfGE 6, 273 (280).

e. Chancengleichheit

Gleiches gilt für den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien, der sich aus der Parteienfreiheit entwickelt. Die Entfaltung der politischen Parteien im Rahmen ihrer Aufgabe, der Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes, ist nur frei von staatlicher Beeinflussung, wenn der Staat nicht in die Bedingungen des Wettbewerbs verzerrend eingreift, die Parteien also trotz erheblicher faktischer Ungleichheit im Hinblick etwa auf die Mitgliederzahl, die Finanzkraft usw. formal allesamt rechtlich gleich behandelt. Staatliche Begünstigung einer Partei beschränkt die Freiheit der anderen Partei.[1]

Obschon dieser Grundsatz der streng formalen Chancengleichheit durch die bekannten Ausnahmen und modifizierenden Auslegungen inhaltlich bis zur praktischen Bedeutungslosigkeit ausgehöhlt ist [2], bestehen an seiner grundsätzlichen Berechtigung keine Zweifel. Das - durch die Parteien funktionalisierte - Parlament als Objekt der Wahl muß sich jeder differenzierenden Behandlung der Parteien enthalten. Dieses Gebot staatlicher Neutralität [3] erfordert die grundsätzlich formale Gleichbehandlung aller Parteien.

1. Allgemeine Meinung, vergl. nur LIPPHARDT, Die Gleichheit der politischen Parteien, S.33 f; JÜLICH, Chancengleichheit der Parteien, S.72; BVerfGE 44, 125 (146); 6, 273 (280).
2. Von der Sendezeitenvergabe bis zur Reihenfolge der Aufführung der Parteien auf dem Stimmzettel (§ 30 III BWG) gibt es praktisch keine staatlichen Maßnahmen, die dem streng formalen Chancengleichheitsgrundsatz uneingeschränkt gerecht werden. Allerdings mehren sich die Stimmen derjenigen, die eine konsequentere Beachtung verlangen, so z.B. FORSTHOFF, DRZ 1950, S.313; SCHNEIDER in AK, Art 38, Rn.50; ANTONI, ZParl 1980, S.93 ff; ABENDROTH, Grundgesetz, S.83 ff; KRÖGER, Schematische Parteiengleichheit, S.513 ff; LENZ in Hamann/Lenz, Art 21, Anmkg B 1 b; KEWENIG, DÖV 1964, S.83 ff.
3. GRIMM, HdBdVerfR, S.343 f; LIPPHARDT, Die Gleichheit der politischen Parteien, S.60 ff; SEIFERT, Die politischen Parteien, S.413 ff.

Der Grundsatz der Chancengleichheit ist nicht nur in Art 21 I GG begründet, sondern steht zudem in vielschichtiger und im einzelnen umstrittener Beziehung zu dem Willkürverbot des Art 3 I GG und zur (passiven) Wahlrechtsgleichheit des Art 38 I GG. Auch hier läßt sich also sagen, daß trotz des umstrittenen und komplexen verfassungsrechtlichen Anknüpfungspunktes die Parteigründungsfreiheit jedenfalls auch Grundlage der Chancengleichheit der Parteien ist.

3. Zusammenfassung

Demnach läßt sich der Anwendungsbereich des Art 21 I S.2 GG nach Maßgabe der derzeitigen Auslegung folgendermaßen beschreiben: Die Parteigründungsfreiheit gewährleistet im Kern das Recht jedes Bürgers, in Gemeinschaft mit anderen ohne staatliche Mitwirkung politische Parteien zu gründen. Ferner schützt sie die Freiheit des einzelnen, die Mitgliedschaft in einer bestehenden Partei zu erwerben, zu erhalten oder zu beenden sowie in der Partei mitzuarbeiten, gegenüber staatlichen Beeinträchtigungen.
Nach umstrittener Auffassung begründet Art 21 I S.2 GG daneben einen Beitrittsanspruch jedes Nichtmitglieds gegenüber den bestehenden Parteien.

Über diese individualrechtliche Perspektive hinaus ist die Parteigründungsfreiheit allein oder in Verbindung mit anderen Verfassungsnormen Grundlage der allgemeinen Parteienfreiheit und des daraus folgenden Grundsatzes der Chancengleichheit der Parteien.

Im Hinblick auf den teleologischen Ausgangspunkt ergibt sich daraus folgendes Verständnis der Gründungsfreiheit: Die Offenheit des politischen Willensbildungsprozesses ist durch die Möglichkeit aller politischer Gruppen, sich als Partei zu organisieren, ge-

währleistet. Jede dieser Parteien kann bis zur Grenze des Art 21 II GG frei agieren und sich an Wahlen beteiligen. Sie hat dann prinzipiell formal die gleiche Chance parlamentarischer Vertretung wie jede konkurrierende Partei, wenn auch diese gleiche Chance aus anderen verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten gegenüber Splitterparteien Einschränkungen erfährt.
Mit der so verstandenen Offenheit des politischen Willensbildungsprozesses und der darin angelegten theoretischen Möglichkeit parlamentarischer Innovation ist zugleich der demokratischen Legitimations- und Integrationsfunktion und damit dem Zweck der Parteigründungsfreiheit genüge getan.

IV. Kritik des derzeitigen Verständnisses der Parteigründungsfreiheit

1. Formale Gewährleistung der Offenheit und Freiheit des politischen Willensbildungsprozesses

a. Betätigungsfreiheit und Chancengleichheit

Die derzeitige Auslegung des Art 21 I S.2 GG wird dem Verständnis der Parteigründungsfreiheit als Gewährleistung der Offenheit und Freiheit des politischen Willensbildungsprozesses nur in formaler Hinsicht gerecht. Sie verweist die Parteien, deren Gründung ohne staatliche Mitwirkung möglich ist, auf die Betätigungsfreiheit und gewährleistet die grundsätzliche staatliche Nichtbenachteiligung dieser Parteien, also die Chancengleichheit. Die Parteienfreiheit und Chancengleichheit gewährleisten aber nicht tatsächlich die angestrebte Offenheit des politischen Willensbildungsprozesses.

Der Chancengleichheitsgrundsatz ist nicht nur in sich als dogmatische Hülse fragwürdig [1], sondern auch als Ansatzpunkt zur Gewährleistung der Teilhabemöglichkeit an der politischen Entwicklung verfehlt. Der Grundsatz der Chancengleichheit vergleicht die staatlichen Rahmenbedingungen der politischen Wirkungsmöglichkeiten zweier bzw. aller Parteien und fordert, diese müssen formal gleich sein, ohne zu beachten, daß innerhalb dieses Rahmens die meisten Parteien real chancenlos sind. Staatlicherseits gleiche Chancen bedeutet einerseits auf Grund der Degeneration dieses Grundsatzes, andererseits auf Grund der sozioökonomischen Bedingungen [2] für viele

1. SEIFERT, Die politischen Parteien, S.157: "Von einem chancengleichen Parteienwettbewerb und einer offenen politischen Willensbildung kann in der Bundesrepublik ernsthaft nicht die Rede sein."
2. Der vielschichtige Begriff der sozioökonomischen Bedingungen meint in diesem Zusammenhang insbesondere z.B. die Zugangsmöglichkeiten zu Massenkommunikationsmitteln und Werbeträgern, die Rezeptionsbedingungen politischer Inhalte, die regelmäßig begrenzte Finanzkraft neuer Parteien oder auch deren Informationsmöglichkeiten.

Parteien - und das durchaus gleich - keine Chance politischer Mitwirkung.
Zwar ist der Chancengleichheitsgrundsatz ohne Zweifel berechtigt und wesensimmanente Voraussetzung egalitärer Demokratie. Er ist aber zur Sicherung der Offenheit des politischen Willensbildungsprozesses nur begrenzt geeignet, denn er bezieht sich nur auf die rechtlich formalen Bedingungen des Parteienwettbewerbs und gewährleistet nicht faktische Gleichheit der Chancen.[1] Er ist somit etwa im Wahlkampf wesentlich als "Anspruch auf Unterlassung rechtswidriger Wahlbeeinflussung" [2] zu definieren. Diese gleichmäßige staatliche Nichteinmischung kann die tatsächliche Offenheit des politischen Prozesses nicht gewährleisten. Aus dem Vergleich der rechtlichen Chancen zweier Parteien läßt sich keine Aussage über die tatsächlichen Möglichkeiten politischer Teilhabe einer Partei gewinnen.

Auch die Betätigungsfreiheit ist zwar eine notwendige, aber unter extrem ungleichen ökonomischen Voraussetzungen keine hinreichende Bedingung tatsächlicher Offenheit und Freiheit des politischen Meinungskampfes. Jede Handlungsfreiheit bedarf, dies hat die Diskussion um die Anspruchsqualität der Grundrechte gezeigt, in ihrer Realisierung einer materialen Grundlage. Fehlt es daran, so scheitert auch die reale Umsetzung der Freiheit. Aus diesem Grunde ist der gewährleistete Handlungsspielraum für neue und kleine Parteien regelmäßig nur begrenzt ausschöpfbar.

Dies zeigt, daß die Freiheit des Gründungsaktes und die daran anschließende Betätigungsfreiheit und formale Chancengleichheit der Parteien die Möglichkeit der Teilhabe am politischen Willensbildungsprozeß

1. LIPPHARDT, Die Gleichheit der politischen Parteien, S.33.
2. SEIFERT, Die politischen Parteien, S.146.

nur formal eröffnen, die tatsächliche Offenheit und damit die Möglichkeit der Evolution des Parteiensystems einschließlich der Veränderung des parlamentarischen Parteienspektrums aber nicht gewährleisten können, was sich in der Verfassungswirklichkeit entsprechend widerspiegelt. Zugleich ist dadurch die demokratische Legitimations- und Integrationsfunktion der Parteigründungsfreiheit verkürzt.

b. Verfassungspolitische Realität der Parteigründungsfreiheit

Die Entwicklung des Parteiengefüges in der Bundesrepublik und die Chancenlosigkeit neuer Parteien bestätigen diese Reduktion der Parteigründungsfreiheit als Gewährleistung der Offenheit der politischen Entwicklung auf eine rein formale Position, deren materieller Gehalt durch die rechtlichen Einschränkungen der Chancengleichheit und die faktischen sozioökonomischen Bedingungen verschwindend gering ist. Über den Gründungsakt hinaus erlangt die Parteigründungsfreiheit in der derzeitigen Auslegung keine verfassungspolitische Realität.[1] Parteigründungen sind zwar möglich, aber unter dem konsolidierten und staatlich subventionierten [2]Volksparteiensystem in

1. So auch STEIN, Staatsrecht, S.139, 144; SEIFERT, Die politischen Parteien, S.110, 156; ABENDROTH, PVS 1964, S.334; ders., Grundgesetz, S.82 ff; KNÖPFLE, Der Staat, Bd.9 (1970), S.346; LENZ/SASSE, JZ 1962, S.234; MAGIERA, DÖV 1973, S.764; JASPERS, Wohin treibt die Bundesrepublik, S.130, 135; FLECHTHEIM, ZfP 1962, S.100; WILLMS, Aufgabe und Verantwortung der politischen Parteien, S.15; ROWOLD, Im Schatten der Macht, S.62; TSATSOS/MORLOK, Parteienrecht, S.73; LENZ in Hamann/Lenz, Art 21, Anmkg B 5; FORSTHOFF, Der Staat der Industriegesellschaft, S.89 ff; LOEWENSTEIN, ZfP 1970, S.22 f; in der Sache ebenso BVerfGE 14, 121 (136: "Eine neue oder eine kleine bisher nicht im Parlament vertretene Partei hat in der Regel keine Aussicht, auf Anhieb wesentliche Wahlerfolge zu erringen. Sie ist häufig von vornherein dazu verurteilt, eine kleine Minderheit zu bleiben,..").
2. LENZ in Hamann/Lenz, Art 21, Anmkg B 5: "..staatstragende und vom Staat getragene Parteien.."; WEWER, Gegenwartskunde 1980, S.167.

der Bundesrepublik Deutschland politisch illusorische Projekte. Die zahlreichen Versuche parteipolitischer Teilhabe an der politischen Willensbildung im vor- und innerparlamentarischen Bereich, die zu keiner Zeit politische Bedeutung erlangt haben, illustrieren dies. Die weit überwiegende Zahl der 30 Parteien, deren Versuch parlamentarischer Mitwirkung auf Bundesebene deutlich fehlgeschlagen ist [1], dürfte den weitaus meisten Wählern nicht einmal namentlich, viel weniger politisch inhaltlich bekannt gewesen sein, mit der Folge, daß diese Parteien von vornherein ohne Aussicht auf einen Wahlerfolg waren. Der Konkurrenzkampf der Parteien, also der freie und offene Wettbewerb der organisierten Meinungen und Interessen, besteht nur innerhalb des Oligopols der parlamentarisch vertretenen Parteien [2], gegenüber nicht parlamentarisch vertretenen, neuen Parteien ist er weitgehend ausgeschaltet. Die vielfach begründete dominante Stellung der Parlamentsparteien, die ihren Niederschlag auch im politischen Bewußtsein der Wähler findet, läßt sich im Wege freier Konkurrenz praktisch nicht kompensieren. Neue Parteien sind daher in der Konkurrenzsituation praktisch chancenlos. Politischer, insbesondere gar parlamentarischer Einfluß läßt sich auf dem Wege der Parteigründung regelmäßig nicht gewinnen.

Diese generelle Aussichtslosigkeit einer Parteigründung wird nicht durch die Wahlerfolge der Grünen gemindert oder gar widerlegt. Deren Erfolg ist auf das Zusammentreffen dreier außerordentlich begünstigender Umstände zurückzuführen, die bereits vor Entstehen dieser Partei Seifert, Lenz und Abendroth als

1. Vergl. oben S.11 ff.
2. Insoweit allerdings auch nur auf der Grundlage großer pragmatischer Übereinstimmung und nur, soweit er nicht partiell kraft stillschweigender Vereinbarung durch solidarisches Schweigen ausgeschaltet wird; siehe dazu v.ARNIM, DÖV 1985, S.596.

Voraussetzungen einer unter den derzeitigen Bedingungen politisch erfolgreichen Parteigründung herausgearbeitet haben. Demnach ist die vollständige Desintegration einer grundlegend werteverschiebenden politischen Strömung [1], die bereits tief gesellschaftlich verwurzelt ist [2] und über einen breiten organisatorischen Unterbau verfügt [3], notwendige Voraussetzung effektiver politischer Teilhabe im Wege der Gründung einer Partei. Diese Voraussetzungen waren bei den Grünen gegeben. Als systemkritische, pazifistisch und ökologisch orientierte Partei erfaßten die Grünen grundlegende, bislang in dieser Ausformung nicht oder unzureichend parlamentarisch repräsentierte Interessen. Sie konnten wesentlich auf die Arbeit der zahlreichen Bürgerinitiativen aufbauen und wurden von diesen unterstützt.
Als Einstiegsvoraussetzung zur effektiven Teilhabe am Prozeß der politischen Willensbildung sind derart begünstigende Umstände allerdings weit überzogen, wenn dieser Willensbildungsprozeß glaubhaft als "frei und offen" bezeichnet werden soll.

Die tatsächliche Entwicklung zeigt daher trotz des Erfolges der Grünen, daß die Betätigungsfreiheit und die Chancengleichheit der Parteien der Parteigrün-

1. SEIFERT, Die politischen Parteien, S.156: "Es müßten schon politische Katastrophen und schwere Erschütterungen des staatlichen Lebens eintreten, die die herrschenden Parteien völlig diskreditieren, um eine erfolgreiche Neubildung von Parteien zu ermöglichen."
2. LENZ in Hamann/Lenz, Art 21, Anmkg B 1 b: "Wenn dem Gesetzgeber gestattet wird, schon bei der Wahl einer Zersplitterung der Stimmen und der Bildung von Zwergparteien vorzubeugen, so wird offenbar die Freiheit der Parteigründung auf solche Parteien reduziert, die bereits bei der Gründung Großparteien sind..".
3. ABENDROTH, Grundgesetz, S.84: Das Wahlgesetz knüpft die Gewährung von Parlamentsmandaten an Bedingungen, "die eine neue Partei offenbar unmöglich in den nächsten folgenden Wahlen erfüllen kann, falls sie sich nicht sofort (wie einst bei seinem ersten Auftreten der BHE/DP) auf starke Massenverbände stützen kann..".

dungsfreiheit keine Verfassungswirklichkeit verschaffen und die Offenheit des politischen Willensbildungsprozesses nicht gewährleisten können. Das in Art 21 I S.2 GG angelegte innovatorische Potential erfährt im Rahmen dieser Auslegung keine Möglichkeit der Umsetzung in verfassungspolitische Realität.

2. Der Aufnahmeanspruch gegenüber der Partei

Soweit die derzeitige Auslegung teilweise [1] in der Erkenntnis faktischer Unmöglichkeit politischer Teilhabe im Wege der Parteigründung in Art 21 I S.2 GG einen Aufnahmeanspruch jedes Nichtmitglieds gegenüber jeder Partei gewährleistet sieht, ist sie meines Erachtens unzutreffend.
Wenn Parteigründungen von vornherein zum Scheitern oder zur politischen Bedeutungslosigkeit verurteilt sind, gilt es, die juristischen und faktischen Bedingungen hierfür zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern, um so der verfassungsrechtlichen Möglichkeit der Parteigründung zu verfassungspolitischer Realität zu verhelfen, nicht aber in resignierender Akzeptanz der präjudizierten Erfolglosigkeit politischer Innovation durch Parteigründungen zum Ausgleich oder Ersatz einen Aufnahmeanspruch zu konstruieren. Diese dogmatische Verstärkung des Art 21 I S.3 GG ist zudem deshalb fragwürdig, weil durch den Beitritt in bestehende Parteien der programmatische Rahmen der angestrebten demokratischen Mitwirkung empfindlich eingeengt wird.[2]
Im übrigen sprechen auch systematische Erwägungen gegen die Herleitung eines Aufnahmeanspruchs aus Art 21 I S.2 GG. Die Parteigründungsfreiheit ist in einem selbständigen Satz ohne Bezug zur Gewährleistung

1. Siehe oben S.20.
2. Ähnlich TSATSOS/MORLOK, Parteienrecht, S.60.

demokratischer Binnenstrukturen und vor dieser geregelt. Daraus ist zu schließen, daß zunächst die Parteienvielfalt und erst auf dieser Grundlage, innerhalb der so entstandenen jeweiligen Partei, der Binnenpluralismus verfassungsrechtlich gewollt ist. Eine faktische Reduktion der Parteigründungsfreiheit auf einen Aufnahmeanspruch ist damit nicht vereinbar.

Schließlich setzt ein zivilrechtlicher Kontrahierungszwang regelmäßig eine Monopolstellung des Verpflichteten voraus. Art 21 I S.2 gg bildet aber gerade einen Riegel vor allen Versuchen, den bestehenden Parteien eine Monopol- oder auch nur Vorrangstellung zu verschaffen.[1] Auch wenn dieser Riegel derzeit nicht besonders wirksam scheint [2], besteht kein Anlaß, diese Funktion der Parteigründungsfreiheit konkludent durch die Annahme der Voraussetzungen eines Kontrahierungszwanges aufzugeben.

Die Parteigründungsfreiheit enthält daher keinen Aufnahmeanspruch des einzelnen gegenüber den bestehenden Parteien.

3. Fehlender parlamentarischer Bezug des derzeitigen Verständnisses der Parteigründungsfreiheit

Schließlich verkennt die derzeitige Auslegung der Parteigründungsfreiheit die spezifische Parlamentsbezogenheit, die in der Gründung einer Partei zum Ausdruck kommt. Auch andere politische Vereinigungen, deren Gründung durch Art 9 I GG verfassungsrechtlich geschützt ist, wirken an der politischen Willensbildung mit und tragen so zur politischen Pluralität bei. Politische Parteien unterscheiden sich gegenüber diesen Vereinigungen dadurch, daß sie an Wahlen

1. FORSTHOFF, DRZ 1950, S.315.
2. SEIFERT, Die politischen Parteien, S.156.

teilnehmen und eine innerparlamentarische Mitwirkung anstreben. In dieser Parlamentsbezogenheit liegt nach neuerer und zutreffender Auffassung [1] der entscheidende Unterschied zwischen politischen Parteien und Verbänden. § 2 III PartG erhebt die Teilnahme an Parlamentswahlen, also die Absicht parlamentarischer Mitwirkung, zu einer konstitutiven Voraussetzung politischer Parteien.

Die Auslegung der Parteigründungsfreiheit kann an diesem spezifischen Zweck der Gründung einer politischen Partei nicht vorbeigehen.

1. Vergl. GRIMM, HdBdVerfR, S.337; ders., DÖV 1983, S.540; PREUß in AK, Art 21, Rn.26 und 34; SEIFERT, Die politischen Parteien, S.162 f; v.MÜNCH in v.Münch, Art 21, Rn.16; MAUNZ in Maunz/Dürig, Art 21, Rn.24; LEIBHOLZ/RINCK, Art 21, Rn.4; BVerfGE 24, 260 (264); 20, 56 (108).

V. Eigenes Verständnis der Parteigründungsfreiheit

Ausgehend von der soeben dargestellten Kritik an dem derzeitigen Verständnis ist die Parteigründungsfreiheit nach meiner Auffassung weitergehend, nämlich materiell als Gewährleistung einer realen Chance parlamentarischer Mitwirkung der Parteien zu verstehen.

1. Über den Wortlaut hinausgehende Auslegung

Zutreffend ist die Parteigründungsfreiheit nicht auf den eigentlichen Gründungsakt zu begrenzen. Da die Gründung einer Partei nur im Hinblick auf die politische Betätigung, diese wiederum nur unter grundsätzlich chancengleichen Bedingungen Sinn hat, ist in der Parteigründungsfreiheit[1] zugleich die Grundlage der individuellen Betätigungsfreiheit sowie der allgemeinen Parteienfreiheit und der Chancengleichheit der Parteien zu sehen.

2. Gewährleistung der realen Chance parlamentarischer Mitwirkung

Sinnlos bleibt die Parteigründungsfreiheit aber auch dann, wenn die Erreichung des mit der Parteigründung verfolgten Zwecks auf Grund rechtlicher oder faktischer Bedingungen von vornherein aussichtslos ist. Dieser Zweck ist, wie bereits dargelegt wurde [2], in der parlamentarischen Mitwirkung zu sehen. Die Parlamentsbezogenheit ist das spezifische Charakteristikum der Parteien. Wenn diese beabsichtigte parlamentarische Mitwirkung praktisch generell von vornherein ausgeschlossen ist, dann ist der elementare Zweck der Gründung einer Partei vereitelt.

1. Eine Verstärkung der hier in Art 21 I S.2 GG verorteten Rechte durch Art 21 I S.1 soll dadurch nicht ausgeschlossen werden.
2. Siehe oben S.33 f.

Man mag sogar mit Henke [1] die Frage stellen, ob eine Vereinigung, deren bekundete Absicht parlamentarischer Mitwirkung offenbar aussichtslos ist, überhaupt als Partei angesprochen werden kann. Verneint man dies, so wäre eine reale Chance parlamentarischer Innovation Bestandteil des Parteibegriffs, das heißt notwendige Voraussetzung der Parteieigenschaft, mit der Folge, daß die verfassungsrechtlich gewährleistete Parteigründungsfreiheit schon begriffsnotwendig auch die Gewährleistung einer realen Chance parlamentarischer Mitwirkung enthielte. Bejaht man die Frage hingegen und erklärt damit auch eine - noch - vermeintlich chancenlose Vereinigung zur Partei, solange sie nur die Absicht parlamentarischer Mitwirkung äußert [2], so darf doch nicht übersehen werden, daß die freie Möglichkeit, Parteien zu gründen, um der Realisierung dieser Absicht willen gewährleistet ist, also die Möglichkeit parlamentarischer Mitwirkung voraussetzt. Wenn diese Möglichkeit auf Grund rechtlicher oder sozioökonomischer Bedingungen von vornherein ausgeschlossen ist, wird die Parteigründungsfreiheit zu einer formalen, sinnentleerten verfassungsrechtlichen Gewährleistung. Art 21 I S.2 GG muß daher so verstanden werden, daß er auch die reale Chance parlamentarischer Mitwirkung gewährleistet, der Zweck, um deretwillen Parteien gegründet werden, also auch praktisch erreichbar ist.

Diese aus dem Sinn der Parteigründungsfreiheit abzuleitende Gewährleistung einer realen Chance parlamentarischer Teilhabe wird auch durch rechtssyste-

1. HENKE, Das Recht der politischen Parteien, S.42; ebenso SEIFERT, DÖV 1956, S.3 Fn.23: "Der Zweck einer Partei - parlamentarische Vertretung des Volkes - darf nicht völlig unrealisierbar sein." - Ist er es doch, so handelt es sich nicht um eine Partei.

2. So die ganz überwiegende Auffassung, vergl. nur MAUNZ in Maunz/Dürig, Art 21, Rn.51 f; Bericht Parteienrechtskommission, S.129 f.

matische Überlegungen untermauert. In der Parlamentsbezogenheit der Parteigründungen liegt der gegenüber Art 9 I GG abgeschichtete, eigenständige Regelungsgehalt der Parteigründungsfreiheit. Die Parteigründungsfreiheit ist nicht "nur ein Anwendungsfall" [1] des Art 9 I GG, sondern gewährleistet neben dem freien Spiel der politischen Kräfte im gesellschaftlichen Raum die Möglichkeit der Transmission politischer Inhalte in den Bereich der institutionalisierten Staatlichkeit. Die selbständige Gewährleistung der Parteigründungsfreiheit neben Art 9 I GG sichert gerade diese Transmissionsfunktion, der eine rein formale Auslegung des Art 21 I S.2 GG nicht gerecht wird.
Auch systematisch ergibt sich also aus dem Verhältnis zu Art 9 I GG die Aufladung der Parteigründungsfreiheit durch die reale Chance parlamentarischer Mitwirkung.

Sowohl teleologische wie systematische Gründe erfordern daher ein Verständnis der Parteigründungsfreiheit, das die reale Chance parlamentarischer Mitwirkung der Parteien einschließt.

Auf dieser Grundlage sichert die Parteigründungsfreiheit zudem die tatsächliche Offenheit des politischen Willensbildungsprozesses.
Die Parteigründungsfreiheit wird so darüberhinaus zu einem wirksamen Bestandteil der Legitimation repräsentativ-demokratischer Herrschaft, deren Voraussetzung die reale Zugangsmöglichkeit zum Parlament, also die Möglichkeit parlamentarischer Teilhabe ist.[2] Gleichzeitig verstärkt Art 21 I S.2 GG in diesem Verständnis die erforderliche Integrationswirkung der Parlamentswahlen, die deutlich vermindert ist, wenn politische Alternativen, also neue Parteien,

1. So MANGOLDT/KLEIN, Art 21, Anmkg IV 1; siehe auch oben S.17 f.
2. BADURA in BK, Art 38 Rn.41.

von vornherein ohne wirkliche Chance bleiben.

Die materiell, also als reale Chance parlamentarischer Mitwirkung verstandene Parteigründungsfreiheit gewährleistet damit, hergeleitet aus dem Zweck der Gründung einer Partei sowie systematischen Erwägungen, zugleich die im Rahmen der derzeitigen Auslegung an sie gestellten Anforderungen auch in tatsächlicher Hinsicht.

3. Konkretisierung der realen Chance parlamentarischer Mitwirkung

Die parlamentarische Mitwirkung einer Partei ist in einem durch Wahlen gekennzeichneten, demokratischen System abhängig von der Erlangung von Wählerstimmen. Über die Zusammensetzung des Parlaments entscheidet einerseits das Stimmverhalten der Wähler, andererseits die Ausgestaltung des Wahlrechts. In beiden für den Zugang zum Parlament wesentlichen Bereichen entfaltet der aus der Parteigründungsfreiheit hergeleitete Grundsatz der realen Chance parlamentarischer Teilhabe Wirkung.

a. Entscheidungsbedingungen

Art 38 I S.1 GG gewährleistet die freie und willkürliche Entscheidung des Wählers. Die Parteigründungsfreiheit läßt auch in ihrer materiellen Auslegung diese Entscheidungsfreiheit des Wählers unberührt.
Allerdings entbindet die Freiheit des Art 38 I S.1 GG nicht von einer Analyse der Bedingungen, unter denen diese Wählerentscheidung zustandekommt. Eine Partei ist von vornherein ohne Aussicht auf einen Wahlerfolg, wenn sie den Wählern nicht bekannt ist, also keine Möglichkeit hat, ihre Existenz und politische Zielrichtung zu vermitteln. Deshalb liegt eine reale

Chance parlamentarischer Mitwirkung nur dann vor, wenn die Partei über hinreichende Informations- und Werbemöglichkeiten verfügt, das heißt der einzelne Wähler in die Lage versetzt wird, mit den auf dem Stimmzettel angeführten Parteien ein zwar vielleicht nur grobes, aber politisch differenziertes Vorstellungsbild zu verbinden, also unter Entscheidungsbedingungen zu wählen, unter denen in der positiven Entscheidung für eine Partei zugleich die bewußte Nichtwahl der konkurrierenden Parteien gesehen werden kann.
Erforderlich ist die faktische, nicht nur die rechtliche Möglichkeit inhaltlicher Selbstdarstellung gegenüber den Wählern. Programmatische Grundaussagen und Stellungnahmen zu tagespolitischen Fragen müssen den Wählern in geeigneter Weise dargelegt werden können. Daneben muß eine hinreichende Werbemöglichkeit gewährleistet sein, denn unter den psychologischen Bedingungen des modernen Wahlkampfes, der großenteils weniger eine argumentative Auseinandersetzung ist, sondern der maßgeblich nach den Gesetzen marktwirtschaftlicher Werbung gestaltet ist, also auf emotional affirmativer Grundlage mit der Wiederholung inhaltsleerer, aber einprägsamer Schlagworte [1] arbeitet, ist ein Mindestmaß der Werbung unerläßlich, um die Existenz und politische Zielsetzung einer Partei im Wählerbewußtsein zu verankern.[2]
Eine reale Chance ist also nur gegeben, wenn die Partei über eine ausreichende Darstellungsmöglichkeit gegenüber den Wählern verfügt.

Daneben bedarf es aber auch weitestmöglichst des Ausgleichs struktureller Nachteile der außerparlamentarischen Parteien, soweit sie die Entscheidungs-

1. Vergl. KROEBER-RIEL/BARG/BERNHARD, Die Reizstärke politischer Schlagworte im Wahlkampf.
2. Siehe zur Wahlwerbung: ABROMEIT, Das politische in der Werbung, insbes. S.47 ff, 102 ff, 118 ff.

grundlage des Wählers beeinflussen. Solche Nachteile sind äußerst vielschichtig. Insbesondere ist hier etwa die Vorwirkung der Sperrklausel [2] auf die Wahlentscheidung, aber auch z.B. die Informationsdefizite außerparlamentarischer Parteien hinsichtlich der aktuellen parlamentarischen Arbeit zu nennen. Ein nicht auszugleichender struktureller Nachteil ist etwa die fehlende parlamentarische Bewährung einer neuen Partei.[2]

Im Hinblick auf die Entscheidung des Wählers setzt eine reale Chance parlamentarischer Mitwirkung somit im einzelnen zweierlei voraus: eine ausreichende Darstellungsmöglichkeit und der weitestgehende Ausgleich struktureller Nachteile. Beides sind notwendige Bestandteile der aus der Parteigründungsfreiheit fließenden realen Innovationschance.

b. Wahlrechtsbedingungen

In wahlrechtlicher Hinsicht verlangt die Parteigründungsfreiheit zunächst, daß einer neuen Partei die Teilnahme an der Wahl möglich ist. Die Teilnahmeberechtigung ist logisch erste Voraussetzung jeder Chance parlamentarischer Vertretung.
Jede Wahlzulassungsvoraussetzung bedarf daher gegenüber Art 21 I S.2 GG der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung.
Darüberhinaus bezieht sich die Parteigründungsfreiheit auch auf diejenigen wahlrechtlichen Bedingungen, die die Voraussetzungen eines Wahlerfolges markieren. Wann eine Partei hinreichend Stimmen auf sich vereinen konnte, um parlamentarisch vertreten zu sein, ist eine Frage des Wahlsystems, der Höhe einer Sperrklausel oder des Wahlquotienten, also der sich aus

1. ROWOLD, Im Schatten der Macht, S.99 ff; ABENDROTH, Grundgesetz, S.84.
2. Das Bundesverfassungsgericht sieht hierin einen wesentlichen Grund für das bisherige Scheitern außerparlamentarischer Parteien, vergl. E 14, 121 (136).

der Zahl der zu vergebenden Mandate und der Wahlbeteiligung ergebende erforderliche Mindeststimmenanteil. Daneben sind andere wahlrechtliche Bedingungen denkbar.

Die gesetzliche Festlegung der Wahlerfolgsbedingungen bestimmt maßgeblich die Möglichkeit der Erreichung des Parteizwecks. Hoch angesetzte Erfolgsbedingungen schließen die parlamentarische Mitwirkung neuer und kleiner Parteien praktisch aus, so daß das im Gründungsakt dokumentierte Ziel weitgehend unerreicht bleibt. Art 21 I S.2 GG verlangt deshalb die geringstmögliche Zahl erforderlicher Stimmen für einen Wahlerfolg. Jede darüberhinausgehende und damit die Erreichung des Parteizwecks einschränkende Wahlerfolgsbedingung bedarf daher gegenüber der Parteigründungsfreiheit der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung.

Theoretisch liegt die geringstmögliche Wahlerfolgsbedingung in der Erlangung von zwei Wählerstimmen. Wäre nur eine Wählerstimme erforderlich, so könnten die Wähler mit den Gewählten identisch sein. Die Wahl verlöre jegliche Integrationswirkung; sie würde zum Verfahren der Selbsternennung.

Nun ist es selbstverständlich verfehlt, den Wahlerfolg an die Erlangung von zwei Wählerstimmen zu binden, da eine solche Regelung im Extremfall doch zu etwa 20 Millionen Bundestagsabgeordneten führen könnte. Aus dem Gesichtspunkt der Finanzierbarkeit und der technischen Organisierbarkeit parlamentarischer Arbeit ist notwendig eine Begrenzung der Zahl der Mandate und damit die Festlegung eines Wahlquotienten erforderlich. Auch ergibt sich diese Begrenzung aus der Struktur und Aufgabenstellung des jeweils zu wählenden Organs, die eine mindestens ungefähr bestimmte Zahl der zu vergebenden Mandate vorgibt. Hier hat der Gesetzgeber einen verhältnis-

mäßig weiten Ermessensspielraum, der erst dann mißbraucht wird, wenn die Zahl der zu vergebenden Mandate im Hinblick auf einen möglichst hohen Wahlquotienten zwecks faktischer Ausschließung kleiner und neuer Parteien besonders niedrig festgesetzt wird.
Der Gesetzgeber hat die Zahl der Bundestagsabgeordneten in § 1 I BWahlG auf 518 festgesetzt. Daraus ergibt sich ein Wahlquotient von etwa 0,2 % der abgegebenen gültigen Zweitstimmen, also etwa 80000 Stimmen. Im Hinblick auf die Struktur und Aufgabenstellung des Bundestages und die Finanzierbarkeit und Organisierbarkeit der parlamentarischen Arbeit kann diese Festsetzung nicht als mißbräuchliche Ermessensüberschreitung gesehen werden.[1]

Damit ist zugleich eine Mindestwahlerfolgsvoraussetzung aus der Natur des zu wählenden Organs definiert. In dem - nicht mißbräuchlich - festgesetzten Wahlquotienten ist in praktischem, nicht theoretischem Verständnis die "geringstmögliche" Wahlerfolgsvoraussetzung zu sehen.
Weitergehende Wahlerfolgsvoraussetzungen schränken die reale Chance parlamentarischer Mitwirkung ein und sind gegenüber Art 21 I S.2 GG zu rechtfertigen.

c. Reale Chance parlamentarischer Mitwirkung und die tatsächliche Aussicht, gewählt zu werden

Die Parteigründungsfreiheit beinhaltet aus teleologischen und systematischen Gründen ein Recht auf eine reale Chance neuer und kleiner Parteien, den Parteizweck zu erreichen, also parlamentarisch mitzuwirken. Diese Chance ist unter bestimmten Entscheidungs- und Wahlrechtsbedingungen gegeben, nämlich wenn (1) die wahlwerbenden Parteien die tatsäch-

1. Siehe zur Diskussion der Abgeordnetenzahl im Parlamentarischen Rat: FÜSSLEIN, JöR, N.F. 1, S.350.

liche Möglichkeit haben, den Wählern ihre Existenz und politische Zielrichtung darzulegen, wenn (2) strukturelle, ausgleichbare Nachteile außerparlamentarischer Parteien soweit ausgeglichen sind, daß sie keinen ernstlichen Einfluß auf die Wählerentscheidung haben, wenn (3) keine Wahlzulassungsvoraussetzungen bestehen und wenn (4) keine über den ermessensfehlerfrei festgesetzten Wahlquotienten hinausgehende Wahlerfolgsbedingung besteht.

Die durch diese vier Voraussetzungen definierte reale Chance parlamentarischer Mitwirkung trifft keine Aussage über die tatsächlichen Aussichten einer Partei, ins Parlament gewählt zu werden. Eine solche tatsächlich aussichtsreiche Position einer Partei läge vor, wenn Stunden vor Beginn der Wahl hochgerechnete Wählerbefragungen ergäben, daß mindestens annähernd die für einen Wahlerfolg erforderliche Anzahl der Wähler gewillt ist, diese Partei zu wählen. Diese tatsächliche Wahlerfolgsaussicht kann und darf die Verfassung vor dem Hintergrund des Art 38 I S.1 GG nicht gewährleisten. Die Willkür der Wählerentscheidung schließt jeden rechtlichen Anspruch auf aussichtsreiche Wahlbeteiligung aus. Art 21 I S.2 GG gewährleistet daher nur die Bedingungen, unter denen es möglich ist, daß neue Parteien tatsächlich gute Wahlerfolgsaussichten haben, nicht aber diese Erfolgsaussichten selbst. Es ist nicht ausgeschlossen, daß trotz solcher Bedingungen die Wahlergebnisse im wesentlichen unverändert bleiben, kleine und neue Parteien also weiterhin scheitern und die relativ große Geschlossenheit des Parteiensystems bestehen bleibt.[1] Dadurch wäre aber die materiell verstandene Parteigründungs-

1. Hält man mit HENKE, DVBl 1979, S.373 f nicht wahl- oder parteienrechtliche Bestimmungen, sondern die fehlende inhaltliche Akzeptanz für das derzeitige Scheitern neuer Parteien für letztlich verantwortlich, so wäre diese tatsächliche Entwicklung zu erwarten.

freiheit nicht berührt. Art 21 I S.2 GG schützt auch in dieser Auslegung keine Partei vor politischer Bedeutungslosigkeit oder vor völliger Aussichtslosigkeit im Wahlkampf wegen fehlender inhaltlicher und/oder personeller Akzeptanz beim Wähler. Die Parteigründungsfreiheit beseitigt nicht die wählerbedingte Chancenlosigkeit neuer Parteien, sondern verhindert nur, daß neue Parteien schon jedenfalls auf Grund der Wettbewerbs- und Wahlrechtsbedingungen von vornherein ohne Chance sind, einen Wahlerfolg zu erreichen.
Die reale Chance parlamentarischer Mitwirkung ist also als dogmatischer, nicht als faktischer Begriff zu verstehen. Sie gewährleistet Bedingungen, unter denen eine Veränderung des Parteiengefüges möglich ist. Die in der Parteigründungsfreiheit angelegte innovatorische Kraft wird so zur verfassungspolitischen Realität, über deren Umsetzung allein die Wähler entscheiden.

4. Reale Chance parlamentarischer Mitwirkung als staatliche Gewährleistung

Die so konkretisierte reale Chance parlamentarischer Mitwirkung ist in Art 21 I S.2 GG als ein - weiteres - subjektives Recht der Parteien enthalten.
Der Staat ist verpflichtet, die dargelegten Entscheidungs- und Wahlrechtsbedingungen zu gewährleisten, die Parteien sind umgekehrt entsprechend berechtigt.
Diese gegebenenfalls auch zu einer Anspruchsnorm verdichtete Rechtsposition [1] der Parteien ergibt sich unabhängig davon, ob man die Parteigründungsfreiheit in Anlehnung an Art 9 I GG als Grundrecht oder zumindest grundrechtsgleiches Recht ansieht,[2] oder un-

1. Siehe unten, Teil VIII, IX.
2. So z.B. SEIFERT, Die politischen Parteien, S.111 ff; v.d.HEYDT, Freiheit der Parteien, S.481; TSATSOS/MORLOK, Parteienrecht, S.75; MAUNZ in Maunz/Dürig, Art 21, Rn.93.

ter Betonung der systematischen Stellung und der mangelnden Rückführbarkeit auf die Menschenwürde als Staatsorganisationsnorm und mithin funktionale Freiheit versteht.[1,2]

Unter Betonung des grundrechtlichen Gehalts ist die subjektivrechtliche Qualität der Norm unproblematisch. Die Anspruchsqualität im Hinblick auf die Gewährleistung hinreichender tatsächlicher Darstellungsmöglichkeiten resultiert sowohl aus dem Gesichtspunkt der Grundrechte als Verfahrensgewährleistung,[3] wie auch als Teilhaberechte.[4]
Art 21 I S.2 GG ermöglicht die Beteiligung an dem Verfahren des Art 38 I GG. Die aus dem grundrechtlichen Ansatz gebotene Verfahrenseffektivität begründet Ansprüche in den Grenzen der realen Chance parlamentarischer Mitwirkung.
Teilhaberechtlich sind die vom Staat monopolisierten Elemente der realen Chance parlamentarischer Mitwirkung notwendige Bedingung der Grundrechtsverwirklichung, so daß die anspruchsbegründenden Voraussetzungen [5] auch unter diesem Gesichtspunkt ge-

1. So z.B. GRIMM, HdBdVerfR, S.335 ff.
2. Meines Erachtens ist der Versuch einer eindeutigen Zuordnung der Norm in den Bereich der Grundrechte oder der Staatsorganisationsnormen auf Grund der spezifischen Regelungsmaterie schon im Ansatz fragwürdig. Politische Parteien sind funktional als Bindeglied zwischen Staat und Gesellschaft zu sehen; möglicherweise liegt in ihrer Existenz und verfassungsrechtlichen Inkorporation gerade die Überwindung dieser Differenzierung. Die normative Erfassung dieser Organisationen an der Nahtstelle zwischen dem Bereich institutionalisierter Staatlichkeit und allgemeiner bürgerlicher Freiheit muß daher notwendig staatsorganisationsrechtliche und grundrechtliche Bezüge aufweisen.
3. Vergl. v.MÜNCH in v.Münch, Vorbem. Art 1-19, Rn. 25 ff; DENNINGER in AK, vor Art 1, Rn. 15 ff, jeweils m.w.N.
4. Vergl. v.MÜNCH in v.Münch, Vorbem. Art 1-19, Rn. 18 ff; DENNINGER in AK, vor Art 1, Rn. 23 ff, jeweils m.w.N.
5. Vergl. BVerfGE 33, 303 (329 ff); 35, 79 (114 f).

geben sind.[1]

Unter Betonung des staatsorganisationsrechtlichen Gehalts des Art 21 I S.2 GG ergibt sich die Qualität als subjektives Recht der Parteien aus dem spezifischen Bezugspunkt der Norm. Zwar können reine Staatsorganisationsnormen schon mangels Berechtigtem keine subjektiven Rechte begründen. Dies kann jedoch nicht gelten für die Staatsorganisationsnormen, die gleichsam das "Eingangstor" zu dem Bereich der institutionalisierten Staatlichkeit ausgestalten.[2] In diesem Bezug zur gesellschaftlichen Sphäre liegt umgekehrt die subjektive Berechtigung der potentiell Begünstigten, den Zugang zum Bereich der inneren Staatlichkeit auch entsprechend den verfassungsrechtlichen Vorgaben auszuformen. Art 21 I S.2 GG ist daher auch unter Betonung des staatsorganisationsrechtlichen Aspektes nicht nur objektive Organisationsnorm des Staates, sondern zugleich subjektives Recht der Parteien.

Die Anspruchsqualität erwächst dann ohne weiteres aus dem der Verfassung immanenten Verwirklichungsanspruch. Die organisationsrechtlichen Vorgaben verlangen ihre Beachtung und Umsetzung durch den Staat aus sich selbst heraus. Der Staat hat demzufolge gemäß Art 21 I S.2 GG den parlamentarischen Zugang entsprechend den Voraussetzungen der realen Chance parlamentarischer Mitwirkung auszugestalten, was, wenn die schlichte Passivität dem nicht genügt, umgekehrt zu entsprechenden Ansprüchen der Parteien führt.

Die reale Chance parlamentarischer Mitwirkung ist daher sowohl unter grundrechtlichen als auch unter staatsorganisationsrechtlichen Gesichtspunkten subjektives Recht der Parteien und Anspruchsnorm insoweit, als der Staat verpflichtet ist, die aufgezeigten Voraussetzungen dieser realen Chance zu gewährleisten.

1. Zu Recht führt v.MÜNCH in v.Münch, Art 21, Rn.23 vergleichsweise die Problematik der Pressekonzentration an und betont, die vorhandene Parteienkonzentration gebe weit mehr Anlaß, eine Verpflichtung des Staates zur Gegensteuerung anzunehmen.
2. Siehe auch oben, S.45, Fn.2.

5. Verhältnis zu dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien

Die hier aus der Parteigründungsfreiheit entwickelte Gewährleistung der realen Chance parlamentarischer Mitwirkung ist grundlegend wesensverschieden von dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien. Während die Parteigründungsfreiheit die Bedingungen gewährleistet, unter denen die in jeder Wahlbeteiligung liegende theoretische Chance eines Wahlerfolges zu einer realen Chance wird, besagt der Grundsatz der formalen Chancengleichheit, daß diese Chance jeder einzelnen Partei nur in für alle Parteien gleicher Weise staatlich gefördert oder eingeschränkt werden darf. Während die Chancengleichheit sich auf die Parteienkonkurrenz und die auf diesen Parteienwettbewerb einwirkenden staatlichen Regelungen bezieht, sind die Bezugspunkte der Parteigründungsfreiheit einerseits die einzelne Partei und andererseits der Wahlerfolg.
Da allerdings der Parteienwettbewerb um des Wahlerfolges willen stattfindet und die einzelne Partei stets nur in der Konkurrenzsituation gesehen werden kann, stehen beide verfassungsrechtlichen Gewährleistungen nicht beziehungslos nebeneinander. Der Zusammenhang sei an drei kurzen Beispielen veranschaulicht:
a) Die umstrittene Einführung des Mehrheitswahlrechts kollidiert nicht mit dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien. Jede Partei hat bei diesem Wahlsystem, vorbehaltlich denkbarer Manipulationen durch die - veränderbare - Wahlkreiseinteilung, die exakt gleiche Chance wie ihre Konkurrentinnen, die Mehrheit der Stimmen in einem Wahlkreis und damit einen Sitz in dem zu wählenden Organ zu erlangen. Das Mehrheitswahlrecht ist aus dem Gesichtspunkt der Gleichheit schwer angreifbar.[1] Allerdings verstößt die Einführung des Mehrheitswahlrechts gegen die Parteigründungsfreiheit, da die Wahlerfolgsbedingungen in diesem Wahlsystem weit oberhalb des Wahlquotienten der Verhältniswahl liegen, ohne daß da-

1. So aber v.MÜNCH, Verfassungsrechtliche Aspekte des Dreier-Wahlkreis-Systems, S.57.

für eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung ersichtlich wäre.[1]

b. Die Einstellung der Vergabe kostenloser Sendezeiten an die Parteien zum Zwecke der Wahlwerbung wäre aus Chancengleichheitsgesichtspunkten nicht angreifbar. Bei gleichmäßiger Nichtvergabe von Sendezeiten wäre auch der Streit um deren gleichheitsgerechte Zuteilung obsolet. Die Abschaffung der Wahlwerbespots hätte aber auch zur Folge, daß das zentrale Massenkommunikationsmittel (neben den überregionalen Zeitungen) den außerparlamentarischen Parteien nicht zugänglich wäre, während die parlamentarisch vertretenen Parteien im Rahmen der, dem strengen Chancengleichheitsgrundsatz nach verbreiteter Auffassung [2] weitgehend entzogenen, politischen Sendungen unter redaktioneller Verantwortung breiten Raum der Selbstdarstellung hätten.[3] Dies könnte dazu führen, daß den außerparlamentarischen Parteien keine hinreichenden Informations- und Werbemöglichkeiten zur Verfügung stehen, so daß die reale Chance parlamentarischer Mitwirkung nicht gegeben, die Parteigründungsfreiheit mithin verletzt wäre.[4]

c) Umgekehrt wäre es aus der Perspektive der Parteigründungsfreiheit verfassungsrechtlich unbedenklich, Werbungs- und Informationsmaterial der wahlwerbenden

1. Siehe auch MEYER, Wahlsystem und Verfassungsordnung, S.219 f; zweifelnd FRIESENHAHN, ZfScheizR, N.F. Bd.87 (1968), S.252: "Man könnte auch bezweifeln, ob die verfassungsmäßig garantierte Parteigründungsfreiheit noch gewahrt ist, wenn ein Wahlrecht eingeführt wird, mit dem ausgesprochenen Ziel, daß nur die beiden etablierten größten Parteien hinfort noch zu einer parlamentarischen Vertretung kommen sollen."
2. GRUPP, ZRP 1983, S.29; JÜLICH, Chancengleichheit der Parteien, S.132; HEGELS, Die Chancengleichheit der Parteien, S.127 f; a.A. SEIFERT, Die politischen Parteien, S.150; zur ´Ausgewogenheit´: BVerfGE 12, 205 (262 f); 31, 314 (326); 48, 271 (278).
3. GRIMM, HdBdVerfR, S.346 f.
4. Zum Ganzen siehe unten S.151 ff.

außerparlamentarischen Parteien - und nur dieser - auf Kosten des Staates herzustellen und an alle Haushaltungen im Wahlgebiet zu versenden, um so eine reale Chance parlamentarischer Mitwirkung im Hinblick auf ausreichende Darstellungsmöglichkeiten der außerparlamentarischen Parteien zu gewährleisten. Unter Chancengleichheitsgesichtspunkten hingegen wäre eine solche Maßnahme verfassungsrechtlich nicht unproblematisch [1], da eine solche staatliche Leistung ausschließlich zugunsten der außerparlamentarischen Parteien wettbewerbsverzerrend sein könnte.

Diese Beispiele verdeutlichen, daß die hier aus der Parteigründungsfreiheit entwickelte materielle Chance parlamentarischer Mitwirkung trotz terminologischer Nähe von der bekannten Chancengleichheit der Parteien zu unterscheiden ist.
Zwar kollidiert die so verstandene Parteigründungsfreiheit mit einer Reihe von einfachgesetzlichen Vorschriften, die auch am Maßstab des Chancengleichheitsgrundsatzes problematisch werden. Die daraus resultierenden Spannungsfelder sind aber auf Grund der Wesenscerschiedenheit der beiden verfassungsrechtlichen Gewährleistungen mit ihren unterschiedlichen Bezugspunkten nicht identisch. Inwieweit die Schlußfolgerungen daher divergieren, ist zu untersuchen.[2]

Daneben ist der hier entwickelte Ansatzpunkt einer materiellen Innovationschance als Folge der verfassungsrechtlich gewährleisteten Parteigründungsfreiheit taugliche Grundlage für Überlegungen, die von dem Chancengleichheitsgrundsatz gar nicht oder nur unzureichend oder unzutreffend erfaßt werden.[3]

1. Im Einzelnen siehe unten S. 163 f.
2. Siehe unten Teil VI bis VIII.
3. Siehe unten Teil IX.

6. Zusammenfassung

Über den rein formalen Gründungsakt hinaus gewährleistet Art 21 I S.2 GG das Recht, die Mitgliedschaft in einer bestehenden Partei zu erwerben, zu erhalten oder zu beenden und für diese Partei politisch tätig zu sein. Daneben ist die Parteigründungsfreiheit Anknüpfungspunkt korporativer Rechte der Partei.
Darüberhinaus gewährleistet die Parteigründungsfreiheit den Parteien eine reale Chance parlamentarischer Mitwirkung. Diese Auslegung ist teleologisch und systematisch begründet. Der spezifische Zweck der Gründung einer Partei liegt in der parlamentarischen Mitwirkung an der politischen Willensbildung. Dieser Parlamentsbezogenheit und Transmissionsfunktion der politischen Partei, die sie von anderen politischen Vereinigungen unterscheidet, muß die Auslegung des Art 21 I S.2 GG gerecht werden.
Die Parteigründungsfreiheit verliert ihren Sinn, wenn die parlamentarische Teilhabe einer neuen Partei praktisch generell von vornherein aussichtslos ist. Zugleich liegt in einer, die parlamentarische Mitwirkungsmöglichkeit inkorporierenden Auslegung der Parteigründungsfreiheit deren eigenständiger Regelungsgehalt gegenüber der nicht parlamentsbezogenen allgemeinen Vereinigungsfreiheit des Art 9 I GG. Die materiell, also als reale Chance parlamentarischer Mitwirkung verstandene Parteigründungsfreiheit gewährleistet zugleich, anders als die Betätigungsfreiheit und der Chancengleichheitsgrundsatz, die tatsächliche Offenheit des politischen Willensbildungsprozesses und verstärkt daher auch die demokratische Legitimations- und Integrationsfunktion des Art 21 I S.2 GG.

Die reale Chance parlamentarischer Mitwirkung ist gegeben, wenn die Parteien die tatsächliche Möglichkeit haben, sich gegenüber den Wählern darzustellen,

also ihnen ihre Existenz und politische Zielrichtung zu vermitteln, strukturelle Nachteile außerparlamentarischer Parteien soweit möglich ausgeglichen werden, keine Wahlzulassungsbeschränkungen und keine über den ermessensfehlerfrei festgesetzten Wahlquotienten hinausgehende Wahlerfolgsbedingungen bestehen, kurz also, wenn im wesentlichen der Wähler und nicht das Wahlrecht oder die Bedingungen des Parteienwettbewerbs über den Wahlerfolg entscheiden.

Diese reale Chance enthält keine Aussage über die tatsächlichen Wahlaussichten einer Partei. Derartige Gewährleistungen sind gegenüber Art 38 I S.1 GG unzulässig. Die reale Chance parlamentarischer Mitwirkung ist als rechtlicher, nicht als faktischer Begriff zu verstehen. Einschränkungen dieser rechtlichen Gewährleistung bedürfen der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung.[1]
Die in der Parteigründungsfreiheit angelegte politische Innovationsmöglichkeit erlangt so verfassungspolitische Realität, über deren Umsetzung in parteipolitische Veränderung der Wähler entscheidet.

Der Staat ist verpflichtet, die Parteigründungsfrei-

1. Es ist eine rein terminologische Unterscheidung, ob man solche Einschränkungen als "Eingriff" oder "Verletzung" bezeichnet, die im Rahmen der Ermächtigungen einfachgesetzlicher Ausgestaltung des Parteien- und Wahlrechts (Art 21 III, 38 III GG) zulässig sind, wenn sie aus der Verfassung gerechtfertigt werden können, oder ob man in solchen Einschränkungen eine "Modifikation" der zunächst allein aus Art 21 I S.2 GG gewonnenen Auslegung durch den verfassungsrechtlichen Gesamtzusammenhang, in den die Parteigründungsfreiheit eingebettet ist, sieht. Diese in der Verfassung angelegte Modifikation wird dann im Rahmen der Ausgestaltungsermächtigung nur nachvollzogen, ausgedrückt und konkretisiert, begründet aber keinen "Eingriff", weil der Wirkungsbereich der Parteigründungsfreiheit aus dem verfassungsrechtlichen Gesamtzusammenhang insoweit reduziert ist. Entscheidend für die unterschiedliche Terminologie ist der Blickwinkel: aus einfachgesetzlicher oder verfassungsrechtlicher Perspektive.

heit und mithin die darin enthaltene reale Chance parlamentarischer Mitwirkung zu gewährleisten. Demgemäß erwächst den Parteien, unabhängig davon, ob man den staatsorganisationsrechtlichen oder den grundrechtlichen Charakter des Art 21 I S.2 GG in den Vordergrund rückt, aus der Parteigründungsfreiheit ein - weiteres - subjektives Recht, das sich gegebenenfalls auch zu einer Anspruchsnorm verdichtet.

Die reale Chance parlamentarischer Mitwirkung ist wesensverschieden vom Grundsatz der formalen Chancengleichheit. Während sich letzterer im Spannungsfeld staatlicher Maßnahmen hinsichtlich der Konkurrenzsituation der Parteien auswirkt, bezieht sich die Parteigründungsfreiheit auf die einzelne Partei im Verhältnis zum Wahlerfolg.

VI. Unterschriftenquoren

1. Die Regelung und ihre Auswirkungen

Gemäß § 27 I S.2, 3 BWG müssen Landeslisten derjenigen Parteien, die im Deutschen Bundestag oder einem Landtag seit deren letzter Wahl nicht auf Grund eigener Wahlvorschläge ununterbrochen mit mindestens fünf Abgeordneten vertreten waren (im folgenden "neue Parteien"), nicht nur von der Landesleitung der Partei, sondern darüberhinaus von einem Tausendstel der Wahlberechtigten des Landes bei der letzten Bundestagswahl, höchstens jedoch 2000 Wahlberechtigten persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein. Die Kreiswahlvorschläge dieser neuen Parteien bedürfen jeweils 200 zusätzlicher Unterschriften von Wahlberechtigten des Wahlkreises, § 20 II S.2 BWG. Die beizubringenden Unterstützungsunterschriften sind gemäß §§ 39 III, 34 IV BWO auf kostenlos beim Landeswahlleiter erhältlichen amtlichen Vordrucken zu leisten.
Parteien nationaler Minderheiten sind gemäß § 27 I S.4, 20 II S.3 BWG von den Unterschriftenquoren befreit.

Tatsächlich folgt daraus, daß eine neue Partei bundesweit 16589 Unterschriften sammeln muß, um in jedem Bundesland mit einer Landesliste zugelassen zu werden. Das sind weniger als 1/2 Tausendstel der wahlberechtigten Bundesbürger oder 0,84 % der zur Überwindung der 5 % Klausel notwendigen Anzahl der Zweitstimmen.[1]
Zur Einreichung eines gültigen Kreiswahlvorschlages in jedem Wahlkreis sind weitere 49600 Unterstützungsunterschriften erforderlich, insgesamt also 66189 oder 0,15 % der Wahlberechtigten.

1. Die Angaben basieren auf der Zahl der Wahlberechtigten in der Bundestagswahl 1983 und einer Wahlbeteiligung von 90 %.

Diese 66189 Unterstützungsunterschriften ermöglichen eine umfassende Teilnahme an der Wahl. Eine partielle Wahlbeteiligung ist schon mit 200 Unterstützungsunterschriften möglich, soviel eben, wie für einen Wahlkreiskandidaten erforderlich sind.
Zum Vergleich sei gesagt, daß die Zahl der zur Überwindung der 5 % Klausel erforderlichen Zweitstimmen bei knapp 2 Millionen und diejenige zur Teilhabe an der Wahlkampfkostenerstattung bei knapp 200000 gültigen Zweitstimmen im Bundesgebiet oder 16000 Erststimmen in einem Wahlkreis liegt.

66189 Unterstützungsunterschriften scheinen im Verhältnis dazu relativ gering. Andererseits erfordert das Sammeln dieser Unterschriften einen nicht unwesentlichen zeitlichen und personellen Aufwand. Empirischen, aber wohl nicht repräsentativen Daten zufolge hatten Hausbesuche 1969 eine Erfolgsquote von etwa 15 %.[1] In Anbetracht des gesteigerten Datenschutzbewußtseins dürfte die Neigung der Bundesbürger, die eigene politische Überzeugung auf amtlichen Formularen preiszugeben, heute deutlich geringer sein.[2] Geht man von 10 % aus, so wären etwa 500000 Hausbesuche erforderlich.[3] Setzt man je Hausbesuch einschließlich An- und Abfahrt 10 Minuten an, so ergeben sich daraus etwa 83000 Arbeitsstunden. Bei 2000 aktiven Wahlhelfern einer Partei [4] entfallen

1. HARTUNG, Stuttgarter Zeitung vom 6.8.1969, S.3, bezogen auf die Unterschriftensammlung von ADF-Wahlkreiskandidaten 1969.
2. Mit historischem Bezug ebenso BVerfGE 3, 19 (28); OVG Lüneburg OVGE 2, 187 (195).
3. Rechnerisch eigentlich 661890. Es darf aber davon ausgegangen werden, daß jeweils gemeinsam für die Liste und den Wahlkreiskandidaten Unterschriften geworben und abgegeben werden, so daß nur 49600 unterschriftswillige Wahlberechtigte erforderlich sind.
4. Geht man davon aus, daß bei kleinen und neuen Parteien maximal vielleicht 10 % der Mitglieder aktive Wahlhilfe leisten - eine Zahl, die für die Volksparteien mit Sicherheit viel zu hoch angesetzt ist (die CDU/CSU hätte demnach 1983 etwa 350 aktive Wahlhelfer je Wahlkreis gehabt), so

durchschnittlich 41,5 Stunden auf jeden Wahlhelfer. Bei dreistündigem Einsatz täglich (nach Feierabend) sind mithin 14 Tage der Wahlkampfzeit ausschließlich mit dem Sammeln der Unterstützungsunterschriften ausgefüllt.

Diese Zahlen zeigen, daß die Notwendigkeit der Beibringung von Unterstützungsunterschriften spürbar in die Wahlkampfdispositionen der neuen Parteien eingreift. Sie werden aber durch einige, rechnerisch nicht zu erfassende Umstände deutlich abgemildert. Erstens werden Unterstützungsunterschriften nicht allein durch speziell darauf angelegte Hausbesuche, sondern auch im Rahmen der allgemeinen Wahlkampfwerbung (z.B. an Informationsständen) gesammelt, zweitens bedürfen die Unterschriften der eigenen Parteimitglieder keiner eigenständigen Überzeugungsarbeit und schließlich darf der werbende Eigenwert des persönlichen Besuchs in Wählerhaushalten nicht außer acht gelassen werden.

Inwieweit das Erfordernis der Unterstützungsunterschriften bisher teilnahmevereitelnde Wirkung gehabt hat, ist empirisch nicht nachgewiesen.[1] Die Nichteinreichung einer Landesliste oder eines Kreiswahlvorschlages seitens einer Partei, die zuvor ihre Beteiligungsabsicht angezeigt hatte, mag diverse Gründe haben. Aber die große Zahl der tatsächlich an Wahlen teilnehmenden außerparlamentarischen Parteien zeigt, daß das Unterschriftenerfordernis keine unüberwindliche Hürde darstellt.

entsprechen 2000 aktive Wahlhelfer mindestens 20000 Mitgliedern. Die Grünen hatten zur Zeit des Bundestagswahlkampfes 1983 etwa 25000 Mitglieder; Angaben zu den Mitgliederzahlen nach v.ARNIM, Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft B 8/84, S.9 f.

1. Vergl. ansatzweise ROWOLD, Im Schatten der Macht, S.106 f.

Zur Beibringung dieser Unterschriften verpflichtet sind die außerparlamentarischen Parteien sowie diejenigen, die weder im Bundestag noch in einem Landtag mit mehr als 4 Abgeordneten vertreten sind. Dieser sehr weit gefaßte Kreis der Verpflichteten ermöglicht kuriose Konstellationen. So muß auch eine Partei, die annähernd 2 Millionen Zweitstimmen erhält, aber an der Sperrklausel scheitert und gegebenenfalls sogar Direktmandate in zwei Wahlkreisen erlangt, zur nächsten Bundestagswahl jene 66189 Unterschriften beibringen. Eine Partei hingegen, die mit ungefähr 25000 Zweitstimmen in Bremen erfolgreich die 5 % Klausel überwinden konnte und dort mit mindestens 5 Abgeordneten vertreten ist, muß bundesweit keine Unterstützungsunterschriften zur Bundestagswahl beibringen.[1] Ein weiteres Kuriosum besteht darin, daß eine Partei, die mit höchstens 240000 Erststimmen drei Direktmandate erreicht, als Schwerpunktpartei hinreichend bedeutend ist, um von der 5 % Sperrklausel ausgenommen zu werden. Bei der folgenden Bundestagswahl muß sie aber zum Nachweis der Ernsthaftigkeit wieder Unterschriften beibringen.

2. Die rechtliche Begründung

Die Vereinbarkeit der Unterschriftenquoren mit den verfassungsrechtlichen Prinzipien der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien [2], der geheimen Wahl [3] und auch der Allgemeinheit [4] und

1. Kritisch mit ähnlichen Beispielen auch HEGELS, Die Chancengleichheit der Parteien, S.92 f.
2. JÜLICH, Chancengleichheit der Parteien, S.114 f; SCHWEINOCH/SIMADER, § 27 BWG, Rn.6; SEIFERT, Die politischen Parteien, S.141; Bericht Wahlrechtskommission, S.36 f; StGH, JW 1929, S.58 ff; BVerfGE 3, 19 (22 ff), st. Rspr.
3. SEIFERT, Bundeswahlrecht, Art 38, Rn.35; BÖTSCH, Die verschiedenen Wege zur Ausschaltung von Splitterparteien, S.73; HENKE, Das Recht der politischen Parteien, S.211; BVerfGE 3, 19 (32); 12, 135 (139); 6, 121 (130 f); 5, 77 (82); 12, 33 (35); OVG Lüneburg OVGE 2, 187 (192 ff).
4. HENKE, Das Recht der politischen Parteien, S.207.

Freiheit [1] der Wahl ist heute nahezu unbestritten. Hinsichtlich aller genannten Prüfungsmaßstäbe wird die verfassungsrechtliche Zulässigkeit mit jeweils denselben drei Argumenten gerechtfertigt.

Wahltechnisch sei eine Beschränkung der Zulassung zur Wahl erforderlich. Wahlen könnten undurchführbar, mindestens aber unüberschaubar werden, wenn die Einreichung von Wahlvorschlägen jedem ohne weiteres möglich wäre. Die Funktionsfähigkeit der Wahlen setze somit voraus, daß nur solche Wahlvorschläge zugelassen werden, die über einen gewissen Rückhalt in der Wählerschaft verfügten, für die also die Vermutung bestehe, daß hinter dem Vorschlag eine ernstzunehmende Gruppe stehe, die sich mit diesem Vorschlag am Wahlkampf beteiligen will.[2] Diese Vermutung der Ernsthaftigkeit, für die die neue Partei beweispflichtig sei [3], werde durch die beigebrachten Unterstützungsunterschriften begründet.

Daneben verfolgten die Unterschriftenquoren den Zweck, einer Stimmenzersplitterung bereits vor der Wahl vorzubeugen.[4] Insofern dienten sie dem Schutz des Wählers davor, seine Stimme an einen aussichtslosen Vorschlag zu verschenken.[5] Auch aus diesem

1. BVerfGE 3, 383 (392).
2. MAUNZ in Maunz/Dürig, Art 38, Rn.42; SCHREIBER, HdB des Wahlrechts, § 18 BWG, Rn.9, § 20 BWG, Rn.7; SCHWEINOCH/SIMADER, § 27 BWG, Rn.6; SEIFERT, Bundeswahlrecht, § 27 BWG, Rn.4; JÜLICH, Chancengleichheit der Parteien, S.116; Bericht Wahlrechtskommission, S.37; StGH, JW 1929, S.60; BVerfGE 4, 375 (381); 6, 84 (98); 12, 10 (27); 41, 399 (421); OVG Lüneburg OVGE 2, 187 (191).
3. BVerfGE 3, 19 (27).
4. BADURA in BK, Anh. zu Art 38 Rn.12; Bericht Wahlrechtskommission, S.36; BVerfGE 3, 19 (27), 383 (392 f); 5, 77 (81 f); 6, 84 (98); 12,132 (133), 135 (137); anders E 24, 300 (341: nicht Zweck, sondern indirekte Folge der Unterschriftenquoren ist die Einschränkung der Stimmenzersplitterung.
5. BVerfGE 4, 375 (381); 12, 10 (27).

Grunde sei die Zulassung der Wahlvorschläge also auf solche Parteien zu beschränken, die eine gewisse Anhängerschaft in der Öffentlichkeit gefunden haben, also ernstzunehmende Gruppen sind.

Im Wege der Begrenzung der Stimmenzersplitterung dienten Unterschriftenquoren schließlich ebenso wie Sperrklauseln der Bildung staatspolitisch erwünschter stabiler Mehrheitsverhältnisse und damit eines handlungsfähigen Parlaments.[1] Sie sicherten so zugleich das Entstehen "wahrhaft repräsentativer" [2] Verfassungsorgane.
Sperrklausel und Unterschriftenquorum ergänzten einander insoweit. Das Unterschriftenquorum bewirke den Ausschluß kurzlebiger Zufallsbindungen [3] von der Wahl und verhindere eine Zersplitterung der Wählerstimmen, die Sperrklausel verhindere den Einzug der - verbliebenen - kleinen Parteien in das Parlament.[4]

Diese Argumente vermochten bis zur Verabschiedung des Parteiengesetzes 1967 die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Unterschriftenquoren im Hinblick auf die Wahlrechtsgrundsätze und die Chancengleichheit der Parteien praktisch unangefochten zu begründen. Mit dem Inkrafttreten des § 2 I PartG, der Teile dieser Argumentation in sich aufnimmt, ist die Zulässigkeit der weiterhin geforderten Unterstützungsunterschriften vereinzelt bezweifelt worden. Der Legaldefinition des § 2 PartG zufolge sind politische

1. SCHREIBER, HdB des Wahlrechts, § 20 BWG, Rn.8; MAUNZ in Maunz/Dürig, Art 38, Rn.42; BVerfGE 3, 383 (392 ff); 14, 121 (135).
2. BVerfGE 3, 383 (393 f); 6, 84 (98); ähnlich SCHREIBER, HdB des Wahlrechts, § 20 BWG, Rn.8.
3. BVerfGE 3, 19 (27).
4. BVerfGE 3, 383 (394); 6, 84 (98); anders 4, 375 (381: "Zwar mag es richtig sein, daß unter dem Gesichtspunkt 'Bekämpfung von Splitterparteien' gegenüber der wirksameren 5 % Klausel das Unterschriftenquorum als 'zusätzliche Sperre' keinen Sinn mehr hat...").

Parteien nur solche Vereinigungen, die nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit ihrer Zielsetzung der parlamentarischen Mitwirkung bieten. Der Bundeswahlausschuß hat zur Feststellung der Anerkennung einer Vereinigung als Partei für die Wahl nach § 18 IV Nr.2 BWG diese Voraussetzung zu prüfen.

Friesenhahn [1] hat daraus gefolgert, daß nach dieser Anerkennung durch den Bundeswahlausschuß ein - weiterer - Nachweis der Ernsthaftigkeit durch die Unterschriftenquoren obsolet sei. Vereinigungen, die die Voraussetzungen des § 2 I PartG erfüllten, also ernsthaft eine parlamentarische Mitwirkung anstrebten, dürfe die Betätigung dieses Willens nicht durch Sonderbestimmungen über das Wahlvorschlagsrecht erschwert werden. Innerhalb des § 2 I PartG dürfe das Wahlrecht nicht zwei Klassen von Parteien schaffen.

Seifert hält die ganze Regelung für eine verfahrenstechnische Fehlkonstruktion, meint aber, die Entscheidung des Bundeswahlausschusses könne "zur Not als eine Prima-vista-Entscheidung aufgefaßt werden, die erst durch den Nachweis ausreichender Unterschriftenzahlen endgültig verifiziert wird."[2]

Bereits vor Erlaß des Parteiengesetzes deutete das Bundesverfassungsgericht Zweifel an, ob "ein Unterschriftenquorum...noch gerechtfertigt werden kann, wenn das Parteiengesetz den Begriff und Status der politischen Parteien einmal umschrieben haben wird."[3]

Inwieweit also § 2 I PartG der Regelung über die Unterschriftenquoren die argumentative Rechtfertigung entzieht, ist eine bislang nicht abschließend geklärte Frage.

1. FRIESENHAHN, Die Stellung der politischen Parteien in der Verfassung, S.11.
2. SEIFERT, Die politischen Parteien, S.366, Fn.70.
3. E 4, 375 (383).

Zur Höhe des Unterschriftenquorums führt das Bundesverfassungsgericht aus, es müsse so bemessen sein, daß jede Partei diese Zulassungsbeschränkung erfüllen könne.[1] Das Quorum dürfe nicht so hoch sein, daß einer neuen Partei die Teilnahme an einer Wahl praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert werde. Auch dürfe der Wählerentscheidung nur wenig vorgegriffen werden.[2]
Andererseits müsse die Zahl der beizubringenden Unterstützungsunterschriften den Schluß auf die Ernsthaftigkeit des Wahlvorschlags zulassen. Das sei nicht der Fall, wenn 'jedermann' unschwer imstande wäre, die erforderlichen Unterschriften zu erlangen.[3]
Ob die derzeit geltenden Quoren innerhalb dieses Rahmens liegen, ist durch das Bundesverfassungsgericht bislang nicht entschieden, aber auf der Grundlage vergleichbarer Entscheidungen des Gerichts[4] zu bejahen.

3. Unterschriftenquoren und Parteigründungsfreiheit

Die Beschränkung der Zulassung zur Wahl verletzt die aus der Parteigründungsfreiheit entwickelte reale Chance jeder Partei, parlamentarisch mitzuwirken, deren erste Voraussetzung die ungehinderte Teilnahmemöglichkeit an Parlamentswahlen ist. Unterschriftenquoren sind daher nicht nur an den Wahlrechtsgrundsätzen und dem Chancengleichheitsgrundsatz, sondern auch gegenüber der Parteigründungsfreiheit verfassungsrechtlich zu rechtfertigen. Eine solche Rechtfertigung könnte freilich auch auf den bislang vorgetragenen Argumenten beruhen, auch wenn diese nicht gegenüber der Parteigründungsfreiheit entwickelt wurden.

1. BVerfGE 3, 19 (31); ebenso HENKE, Das Recht der politischen Parteien, S.207.
2. BVerfGE 41, 399 (421).
3. BVerfGE 4, 375 (384).
4. Siehe zu vergleichbaren Quoren: BVerfGE 3, 19 (27 ff), 383 (394 f); 4, 375 (386); 5, 77 (82); 12, 132 (134).

a. Zulässigkeit von Wahlzulassungsbeschränkungen

aa. Funktionsfähigkeit des Parlaments

Die auf die Funktionsfähigkeit des Parlaments abstellenden Überlegungen sind nicht geeignet, Wahlzulassungsbeschränkungen zu begründen. Dies hat bereits Jülich [1] überzeugend aufgezeigt: "Soweit der durch sie (sc. die Unterschriftenquoren) bezweckte Effekt, nämlich der Parteienzersplitterung im Parlament entgegenzuwirken, über die 5 % Klausel hinausginge - das ist aber nicht der Fall -, wäre ihre besondere Notwendigkeit zu begründen. Ist aber dieser Effekt geringer als die Reichweite der Sperrklausel, so fehlt es unter diesem Gesichtspunkt an der Erforderlichkeit für Zulassungsbeschränkungen." Die Unterschriftenquoren in ihrer derzeitigen, in der Wirkung weit unter der Sperrklausel liegenden Höhe sind also ungeeignet, der Parteienzersplitterung im Parlament vorzubeugen. Aus diesem Gesichtspunkt ist die mit den Unterschriftenquoren verbundene Einschränkung der Parteigründungsfreiheit also nicht zu rechtfertigen.

bb. Stimmenkonzentration

Jede Wahlzulassungsbeschränkung bewirkt eine Konzentration der abgegebenen gültigen Zweitstimmen auf die begrenzte Zahl der zugelassenen Parteien und verhindert damit eine Zersplitterung auf sämtliche Parteien, die ohne eine solche Beschränkung an der Wahl teilgenommen hätten. Erkennt man die Stimmenkonzentration aber als eigenständige Begründung der Zulassungsbeschränkungen zur Wahl an, so ermöglicht dies zunächst den Ausschluß jeder weiteren Partei von der Teilnahme an der Wahl, denn jede weitere Partei fördert die Stimmenzersplitte-

1. JÜLICH, Chancengleichheit der Parteien, S.115.

rung. Auch wenn man diesen Gedanken auf den "Schutz des Wählers" davor, seine Stimme zu verschenken, reduziert und folglich diejenigen Parteien von der Teilnahme an der Wahl ausschließt, die wahrscheinlich nicht hinreichend Stimmen auf sich vereinen können, um eine parlamentarische Vertretung zu erlangen, so bedarf doch dieses Bestreben seinerseits einer verfassungsrechtlichen Begründung. Die Stimmenkonzentration hat keinen verfassungsrechtlich argumentativen Eigenwert. Vielmehr muß die Verhinderung der Verteilung der Wählerstimmen auf mehrere, auch möglicherweise aussichtslose Parteien durch Wahlzulassungsbeschränkungen ihrerseits erst begründet werden.
Die Stimmenkonzentration bzw. die Vermeidung der Stimmenzersplitterung ist somit Folge einer - anders zu rechtfertigenden - Zulassungsbeschränkung, nicht aber taugliche Begründung jener Beschränkung, mithin also kein Argument für Wahlzulassungsbeschränkungen, sondern nur die Beschreibung einer Wirkung solcher Beschränkungen. Die Einschränkung der Parteigründungsfreiheit durch das Erfordernis der Unterstützungsunterschriften kann so nicht gerechtfertigt werden.

cc. Wahltechnische Gründe

Die angeführten wahltechnischen Gründe sind hingegen überzeugend und rechtfertigen grundsätzlich eine Beschränkung der Zulassung zur Wahl.
Das Wahlverfahren muß zunächst so ausgestaltet sein, daß es technisch durchführbar ist.
Darüberhinaus setzt ein geordnetes Wahlverfahren voraus, daß der Stimmzettel überschaubar und der Wähler - gerade im Hinblick auf Art 21 I S.2 GG [1] - nicht auf Grund der Vielzahl der dort angeführten wählbaren Parteien außerstande ist, mit diesen jeweiligen Parteien ein zwar vielleicht nur grobes, aber dennoch differenziertes politisches Vorstel-

1. Siehe oben S.38 f.

lungsbild zu verbinden. Ein in diesem Sinne geordnetes Wahlverfahren wäre demnach nicht gewährleistet, wenn z.B. 100 oder sogar weit mehr Parteien zur Wahl stünden. Die Wahl verlöre so den sie prägenden Charakter einer bewußten politischen Entscheidung des einzelnen. Die Legitimationsfunktion der Wahl, die zunächst eine größtmögliche Legitimationsbasis, also die freie Teilnahmemöglichkeit voraussetzt, ist daher zugleich durch eine extrem hohe passive Wahlbeteiligung gefährdet. Wahlzulassungsbeschränkungen sind demnach aus wahltechnischen Gründen, im wesentlichen zur Gewährleistung der wählerbezogenen Überschaubarkeit des Verfahrens und damit zur Sicherung der Funktionen der Wahl dann zulässig, wenn die Zahl der eingegangenen Beteiligungsanzeigen indiziert, daß die Durchführung eines geordneten, überschaubaren und legitimationsbegründenden Wahlverfahrens gefährdet ist.

Insofern erfährt auch die reale Chance parlamentarischer Mitwirkung, deren Bestandteil zunächst notwendig die Teilnahmemöglichkeit an Parlamentswahlen ist, eine zum Teil aus sich selbst heraus begründete Einschränkung.

dd. Die Vermutung der Ernsthaftigkeit zur Begründung von Wahlzulassungsbeschränkungen

Eng mit diesen wahltechnischen Gründen verknüpft ist die Begründung der Zulassungsbeschränkungen aus der Forderung notwendiger Ernsthaftigkeit des Wahlvorschlags, die auf Grund der Beibringung der Unterstützungsunterschriften vermutet wird. Hinter diesem terminologisch vielschichtigen und mehrdeutig verwendeten Begriff [1] verbirgt sich eine eigenständige

1. Siehe zu weiteren Bedeutungen des Begriffs der Ernsthaftigkeit unten S.69, 75.
Im Sinne der im folgenden erheblichen Integrationsfähigkeit einer Partei z.B. SCHREIBER, HdB des Wahlrechts, § 20 BWG, Rn.7; SCHWEINOCH/SIMADER, § 27 BWG, Rn.6; SEIFERT, Bundeswahlrecht, § 27 BWG, Rn.4; BVerfGE 3, 383 (393); 5, 77 (81 f); 12, 135 (137); für Sozialwahlen 30, 227 (247).

Begründung aus dem Sinn und Zweck der Wahlen, die nicht erst im Argumentationszusammenhang wahltechnischer Erfordernisse oder beabsichtigter Stimmenkonzentration Bedeutung erlangt. Wahlen dienen der Bildung des Parlaments, also des Repräsentativorgans. Sie sind in einer mittelbaren Demokratie notwendiges Konzentrationsverfahren politischer Interessen. Wenn die Gesamtheit der Wähler einzelne Repräsentanten nach dem Mehrheitsprinzip auswählt, setzt dies notwendig eine Zusammenführung und Verdichtung politischer Einzelinteressen voraus und zwar im Rahmen der Wahl auch dann, wenn die gewählten Repräsentanten später als Vertreter des ganzen Volkes (Art 38 I S.2 GG) und nicht als Vertreter konzentrierter Einzelinteressen gesehen werden.
Die Teilnahme solcher Parteien, die nicht zumindestens in geringem Maße diese der Wahl eigene Integrationsleistung bewirken, widerstrebt daher jedenfalls dann dem Sinn und Zweck der Parlamentswahl, wenn dieser vorwiegend in der Integrationsfunktion, weniger in der demokratischen Legitimationsfunktion zu sehen ist. Politische Kleinstgruppen ohne jede Integrationskraft, also ohne jeden Rückhalt in der Wählerschaft, sollen daher nicht zur Wahl zugelassen werden.

Diese Argumentation ist zwar auf Grund der starken Betonung der Integrationsfunktion nicht zwingend, aber als innere Begrenzung der Legitimationsfunktion der Wahl gut vertretbar.
Sie ist aber meines Erachtens nicht in Wahlzulassungsbeschränkungen umsetzbar.

Schon die Definition einer Mindestintegrationsleistung einer Partei, die jene Ernsthaftigkeit erweist, die durch die Beibringung der Unterstützungsunterschriften vermutet wird, ist schwer bestimmbar. Im Wortsinn beginnt die Konzentration der Wähler-

stimmen, wenn eine Partei zwei Wählerstimmen auf sich vereint. Dies als Mindestmaß zu definieren, schließt es aus, tausende von Unterschriften zu fordern, um die Vermutung einer mindestens geringen Integrationsfähigkeit zu begründen. Bezieht man die Ernsthaftigkeit auf eine Integrationsleistung, die eine nicht völlig unerhebliche Bedeutung für das Wahlergebnis hat, so könnte als Bezugspunkt, von dem ausgehend Kriterien für die Vermutung der Ernsthaftigkeit zu ermitteln sind, jedes Wahlergebnis zwischen 0,1 und 4,9 % der Stimmen begründet werden. Noch unbestimmter wird der Begriff der Ernsthaftigkeit eines Wahlvorschlages, wenn man ihn von dem Wahlergebnis löst und - freilich vor dem Hintergrund der Bedeutung in der Wahl - etwa an das Kriterium 'einer gewissen Verankerung in der Bevölkerung' oder 'einer für die politische Entwicklung nicht unbedeutende Kraft' o.ä. bindet. Das Kriterium der Ernsthaftigkeit wird so zu einer völlig unüberprüfbaren Festsetzung, mit der Folge, daß auch der daraus entwickelte Vermutungstatbestand, also die konkrete Zulassungsbeschränkung, im Grunde willkürlich erscheinen muß.
Vertretbar ist daher allein, die Ernsthaftigkeit an die für einen Wahlerfolg erforderliche Integration der Wählerstimmen zu binden.[1] Der ausbleibende Wahlerfolg offenbarte dann zugleich die mangelnde, auf Grund der beigebrachten Unterschriften vor der Wahl zunächst zu Unrecht vermutete Ernsthaftigkeit des Wahlvorschlags. Damit erwiese sich nachträglich, daß die Teilnahme dieser erfolglosen Partei an der Wahl mit dem Sinn und Zweck der Wahl unvereinbar war, da diese Partei nicht in - so definiertem - mindestens geringem Maße integrationsfähig war.

Diese zunächst vielleicht erstaunlich scheinende Konsequenz ist auch aus dem Zweck des Wahlverfahrens abzuleiten. Die Parlamentswahl ist

1. Davon ausgehend auch die Berechnungsmethode bei JELLINEK, AöR 15 (1928), S.114.

ein politisches Integrationsverfahren zur personellen Besetzung des staatlichen Legislativorgans. Die erfolglose Teilnahme an diesem Verfahren verfehlt ihren Zweck; sie bleibt ohne unmittelbaren Einfluß auf die Zusammensetzung des Parlaments.[1] Sie mag daher als dem Sinn des Verfahrens zuwiderlaufend anzusehen sein.
In der Erreichung des angestrebten Wahlerfolges ist somit der einzig vertretbare Bezugspunkt zur Beurteilung der erforderlichen Ernsthaftigkeit eines Wahlvorschlages bzw. der dahinterstehenden Partei zu sehen. Eine Vermutung der Ernsthaftigkeit ist mithin dann begründet, wenn die Erreichung eines Wahlerfolges nicht völlig ausgeschlossen erscheint.[2]

Eine an die Vermutung der Ernsthaftigkeit knüpfende Wahlzulassungsbeschränkung muß demnach die im Hinblick auf einen Wahlerfolg völlig aussichtslos und die nicht völlig aussichtslos scheinenden Wahlvorschläge voneinander scheiden und erstere von der Teilnahme an der Wahl ausschließen.

Dies ist notwendigerweise schon deshalb unmöglich, weil die Definition einer völlig aussichtslos erscheinenden Partei nicht gelingen kann. Bestimmt man

1. Allein in der mittelbaren Auswirkung der eigenen Wahlbeteiligung auf das Wahlergebnis kann ein selbständiger, legitimer Zweck der Wahlbeteiligung nicht gesehen werden. Dies wird deutlich, wenn man diese Auswirkung für sich betrachtet, also von dem Ziel, einen Wahlerfolg zu erzielen, loslöst. Folgendes Beispiel mag dies veranschaulichen: Die Beteiligung einer Partei an der Wahl unter dem geheimen Vorbehalt, errungene Mandate nicht anzunehmen mit dem Ziel, einer konkurrierenden Partei durch die eigene Wahlbeteiligung Wählerstimmen zu entziehen (mittelbare Auswirkung), ist ohne weiteres als mißbräuchlich anzusehen. Dies zeigt, daß die beabsichtigte mittelbare Auswirkung der eigenen Wahlbeteiligung für sich betrachtet nicht als Sinn oder legitimer Zweck der Wahlbeteiligung verstanden werden kann.
2. So auch ausdrücklich BVerfGE 5, 77 (81 f); für Sozialwahlen 30, 227 (247).

die Aussichtslosigkeit ihrerseits an der Fähigkeit, eine bestimmte Zahl von Unterstützungsunterschriften beizubringen - und andere Kriterien sind nicht in Sicht -, so bewegt man sich in einem Zirkelschluß, solange nicht die Zahl der Unterschriften einen sicheren Schluß auf die zu erwartenden Stimmen für diese Partei zuläßt. Eben dieser Schluß ist aber mit drei Unwägbarkeiten belastet: Erstens läßt sich aus der Erbringung einer Unterstützungsunterschrift nicht gradlinig auf das Wahlverhalten des Unterzeichnenden schließen, zweitens liegen weder generell noch gar konkret zuverlässige empirische Erkenntnisse über die Erfolgsquote der Bemühungen um die Erlangung der Unterstützungsunterschriften vor und drittens sind politische Veränderungen in den letzten Wochen vor der Wahl, die den Rückhalt einer Partei in der Wählerschaft unter Umständen erheblich verändern können, unkalkulierbar. Es ist also mit anderen Worten der für eine Hochrechnung aus der Zahl der beigebrachten Unterstützungsunterschriften auf die Zahl der zu erwartenden Stimmen erforderliche Multiplikator höchst unbestimmt. Auf Grund dieser Unbestimmtheit sind Unterschriftenquoren nicht geeignet, aussichtslos und nicht aussichtslos scheinende Wahlvorschläge zu definieren und in Folge gleichzeitig zu trennen.

Es ist zwar einzuräumen, daß - wenngleich eine solche These des empirischen Beweises nicht zugänglich ist - die derzeitigen Unterschriftenquoren wahrscheinlich nur diejenigen Parteien von der Wahlbeteiligung ausgeschlossen haben, die tatsächlich nur einen verschwindend geringen Stimmenanteil errungen hätten. Nachweislich indes haben sie die Teilnahme erfolgloser Parteien ermöglicht und damit im Hinblick auf den einzig vertretbaren Anknüpfungspunkt der Ernsthaftigkeit die Teilnahme nicht ernst zu nehmender Gruppen, deren Wahlbeteiligung dem Sinn der Wahl zuwiderlief, nicht verhin-

dern können. Damit bleiben die derzeitigen Quoren weit hinter dem sie begründenden Anspruch zurück und negieren dadurch ihre Berechtigung.
Weit höhere Unterschriftenquoren bergen aber die nicht unbedeutende Gefahr in sich, auch Parteien von der Wahlbeteiligung auszuschließen, die im Falle ihrer Teilnahme einen Wahlerfolg errungen hätten.

Damit ist das Dilemma jeder Prognoseentscheidung hinsichtlich des Wahlergebnisses - und nur daran kann die Ernsthaftigkeit gebunden werden - aufgezeigt. Die Freiheit der Wahl, also die freie und willkürliche Entscheidung des einzelnen Wählers, verhindert jede rechtlich verwertbare Vorhersehbarkeit des Wahlergebnisses. Sie sichert zugleich jeder an der Wahl teilnehmenden Partei die theoretische Aussicht, einen Wahlerfolg zu erreichen, ja sogar die parlamentarische Mehrheit zu erlangen. Hier mit Hilfe des Kriteriums praktisch scheinbarer Aussichtslosigkeit bzw. fehlender Vermutung der Ernsthaftigkeit oder Integrationsfähigkeit einer Partei das grundsätzlich aus Art 21 I S.2 GG bestehende Recht auf Teilnahme an der Wahl zu beschränken, ist wegen der Untauglichkeit dieser Differenzierung schon praktisch kaum möglich und rechtlich nicht begründbar und deshalb unzulässig. Die Aussichtslosigkeit einer Partei erweist sich erst in der Wahl. Die - sinnwidrige - Wahlbeteiligung nicht ernsthafter Parteien ist vor der Wahl nicht definierbar und daher auch nicht durch Wahlzulassungsbeschränkungen ausscheidbar. Der in solcher Beschränkung liegende Vorgriff auf die dem Wähler vorbehaltene Entscheidung entbehrt der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung.

Im übrigen ist die Beteiligung nicht 'ernsthafter' Wahlvorschläge auch nicht besorgniserregend. Einerseits vergrößert sie in den wahltechnisch möglichen Grenzen die Zahl der zur Wahl stehenden Parteien und

stärkt damit die Legitimationsfunktion der Wahl durch Verbreiterung der Legitimationsbasis. Auch erleidet die Wahl selbst keinen Schaden durch die Teilnahme nicht integrationsfähiger Parteien. Sie bleibt auch dann taugliches Verfahren zur Konstituierung des Parlaments, wenn einige teilnehmende Parteien keinen Wahlerfolg erringen und gegebenenfalls nur eine verschwindend geringe Stimmenzahl auf sich vereinen. Schließlich sind, auch wenn die Ernsthaftigkeit keine Wahlzulassungsbeschränkungen zu begründen vermag, äußerst kleine Gruppen aus dem Gesichtspunkt fehlender Parteieigenschaft nicht berechtigt, an Wahlen teilzunehmen. Die Parteieigenschaft bemißt sich aber nicht nach der potentiellen Integrationsfähigkeit einer Gruppe, sondern - in terminologischer Verwirrung - nach der Ernsthaftigkeit der Zielsetzung einer Partei. Der Begriff der Ernsthaftigkeit hat aber in diesem Zusammenhang einen anderen Bedeutungsinhalt.[1]

ee. Wahlkampffähigkeit der an der Wahl teilnehmenden Parteien

Die Teilnahme an Wahlen beinhaltet die Teilnahme an dem vorangehenden Wahlkampf. Die Wahlkampffähigkeit einer Partei setzt eine personelle Decke, also eine Anzahl von Wahlhelfern voraus. Kleinstparteien ohne einen geringen Bestand an aktiven Wahlhelfern sind somit wahlkampfunfähig.[2] Dieser Gesichtspunkt rechtfertigt aber nicht den Ausschluß dieser Parteien von der Teilnahme an der Wahl, sondern findet allenfalls

1. Siehe unten S.75.

2. Diese personell bedingte Wahlkampfunfähigkeit kann auch durch eine gegebenenfalls gebotene staatliche Unterstützung kleinster Parteien aus dem Gesichtspunkt der Gewährleistung einer realen Chance parlamentarischer Mitwirkung nicht behoben werden, da eine derartige Unterstützung doch nur finanzieller oder sachlicher, keinesfalls personeller Art sein könnte.

bei der Anerkennung einer Gruppe als Partei Berücksichtigung. Die Parteieigenschaft einer Gruppe ist dann nicht gegeben, wenn sie auf Grund ihrer Größe völlig unfähig ist, die Rechte einer Partei wahrzunehmen und deren Verpflichtungen zu erfüllen.
Ist aber demnach eine auch kleine Gruppe als Partei anzuerkennen, so ist ihr Recht, an Parlamentswahlen teilzunehmen, nicht mit einer Verpflichtung zur effektiven Wahlkampfbeteiligung verbunden.
Die personell bedingte Wahlkampfunfähigkeit vermag deshalb die Teilnahmeberechtigung nicht einzuschränken.

ff. Ausschluß mißbräuchlicher Wahlbeteiligung

Schließlich können Wahlzulassungsbeschränkungen aus dem Gesichtspunkt der Möglichkeit mißbräuchlicher Teilnahme gerechtfertigt sein. Es ist ein verfassungsrechtlich legitimes Ziel, nicht ernst [1] gemeinte Wahlvorschläge, solche also, bei denen die den Wahlvorschlag einreichende Gruppe andere Ziele als das der parlamentarischen Vertretung verfolgt, auszuschalten. Gerade weil Art 21 I S.2 GG die reale Chance parlamentarischer Mitwirkung und damit ein Mindestagitationspotential gewährleistet [2], das den wahlwerbenden Parteien ermöglicht, sich dem Wähler umfassend darzustellen, ist die mißbräuchliche Verwendung dieses Agitationspotentials, z.B. zum Zwecke verdeckt kommerzieller Werbung, nicht völlig unwahrscheinlich.
Insoweit als daraus fiskalische Nachteile erwachsen, schließen sich allerdings vornehmlich Rückabwicklungsfragen an. Auch mag der Eintritt solcher Nachteile äußerstenfalls mittels strafrechtlicher Normen zu verhindern versucht werden. Eine präventive

1. Hier im Sinne von "wahrhaftig", "auf den Wahlerfolg gerichtet"; vergl. OVG Lüneburg OVGE 2, 187 (191).
2. Siehe unten S.155.

Einschränkung grundlegender Verfassungsnormen kann aber aus solchen fiskalischen Überlegungen grundsätzlich nicht hergeleitet werden.[1]

Die Beteiligung nicht auf den Wahlerfolg gerichteter Wahlvorschläge ist aber darüberhinaus mit dem Sinn der Wahl unvereinbar. Im Interesse der Durchführung einer ordnungsgemäßen, ernsthaften und glaubwürdigen, das heißt legitimationsbegründenden Wahl ist daher der Ausschluß nicht ernst gemeinter Wahlvorschläge verfassungsrechtlich unproblematisch, da die mißbräuchliche Wahlbeteiligung durch keine Verfassungsnorm, auch nicht durch die Parteigründungsfreiheit, gerechtfertigt sein kann. Problematisch ist allein, Kriterien zu finden, die nicht auch zugleich die nicht mißbräuchliche Wahlbeteiligung ausschließen. Wahlzulassungsbeschränkungen sind daher zum Zweck des Ausschlusses oder zumindest der Verminderung mißbräuchlicher Wahlbeteiligung gegenüber Art 21 I S.2 GG nur insoweit zulässig, als dadurch nicht zugleich ernstlich die neue Gefahr, auch kleine, aber ernsthafte Parteien auszuschließen, hervorgerufen wird.

b. Wahlzulassungsbeschränkungen durch Unterschriftenquoren

Eine Einschränkung der aus der Parteigründungsfreiheit entwickelten realen Chance parlamentarischer Mitwirkung durch Wahlzulassungsbeschränkungen ist also aus wahltechnischen Gründen und zum Zwecke der Verhinderung mißbräuchlicher Wahlbeteiligung grundsätzlich zulässig. Zu untersuchen bleibt, ob diese im Grundsatz zulässigen Wahlzulassungsbeschränkungen durch das Erfordernis der Beibringung

1. PREUß in AK, Art 21, Rn.79 weist zu Recht darauf hin, daß infolgedessen auch kein "zwingender Grund" zur Durchbrechung der formalen Chancengleichheit vorliegt.

einer bestimmten Zahl von Unterstützungsunterschriften konkretisiert werden dürfen.

aa. Eignung der Unterschriftenquoren

Unterschriftenquoren sind ein geeignetes Mittel zur Sicherung der wahltechnischen Erfordernisse und in begrenztem Maße geeignet zur Verhinderung mißbräuchlicher Wahlbeteiligung.
In wahltechnischer Hinsicht schließen sie zwar nicht unmittelbar rechtlich, wohl aber, bei entsprechender Höhe, in ihrer faktischen Auswirkung mit einiger Zuverlässigkeit aus, daß sich eine unüberschaubar große Zahl unterschiedlicher Parteien an der Wahl beteiligen. Sie können freilich letztlich nicht verhindern, daß durch Beibringung der geforderten Unterschriften im Einzelfall mehr Parteien an der Wahl teilnehmen, als aus wahltechnischer Sicht im Blick auf die Überschaubarkeit des Wahlverfahrens geboten. Insoweit wäre nur eine objektive Zulassungsbeschränkung [1] geeignet, die wahltechnischen Gesichtspunkte uneingeschränkt zu gewährleisten.[2] Diese allerdings würde die grundsätzliche Offenheit der Wahl und damit ihre Legitimationsfunktion unverhältnismäßig einschränken. Objektive Zulassungsbeschränkungen sind somit zwar geeigneter, aber unverhältnismäßig.

Im Hinblick auf die Verhinderung mißbräuchlicher Wahlbeteiligung sind Unterschriftenquoren nur begrenzt geeignet, da sie nicht zwischen mißbräuchlicher und nicht mißbräuchlicher beabsichtigter Wahlbeteiligung zu differenzieren vermögen. Sie verhindern daher nicht die Möglichkeit mißbräuchlicher Wahlbeteiligung, ohne zugleich überhaupt die Mög-

1. Im Sinne der Dreistufentheorie des Art 12 GG.
2. Denkbar - aber eben unzulässig - wäre, eine Höchstbeteiligungszahl festzulegen. Bei höherer Wahlbeteiligungsabsicht entschiede das Los.

lichkeit der Wahlbeteiligung neuer Parteien zu verhindern. Unterschriftenquoren enthalten keine mißbrauchsspezifische Komponente. Sie vermindern aber die Attraktivität dieser Möglichkeit, indem sie den sonst freien Zugang zu den Darstellungsmöglichkeiten des Wahlkampfes an Voraussetzungen binden, deren Erfüllung von einem Einzelnen, z.B. als Wahlkreiskandidat, oder einer kleinen Gruppe einen nicht unerheblichen organisatorischen, zeitlichen und möglicherweise finanziellen Einsatz verlangt. In der Vorschaltung dieses aus der Perspektive mißbräuchlicher Wahlbeteiligungsabsicht "sachfremden" Aufwands liegt die mißbrauchsvermindernde Wirkung der Unterschriftenquoren. Im übrigen aber sind in dieser Hinsicht andere Vorschriften, z.B. der Parteibegriff, wesentlich geeigneter.

bb. Rückbindung der Zulassungsentscheidung an die Wähler

Indem die Wahlzulassung, soweit eine Beschränkung zulässig ist, an die Beibringung von Unterstützungsunterschriften gebunden ist, ist die Zulassungsentscheidung rückbezogen auf den Wähler. Nicht eine staatliche Institution trifft unmittelbar eine Ermessensentscheidung über die Zulassung einer Partei zur Wahl, sondern die Wähler selbst bestimmen durch Unterstützung indizierende Unterschriftsleistung, welche der Parteien zur Wahl zuzulassen sind. Im Grunde ermöglicht diese Rückbindung der Zulassungsentscheidung an die Wähler, die Unterschriftsleistung als Teil der Wahlentscheidung aufzufassen. Durch die Vergabe der Unterstützungsunterschrift "wählen" die Wähler zunächst, welche Parteien an der Wahl teilzunehmen berechtigt sein sollen. Mindestens liegt in dieser Art der Wahlzulassungsvoraussetzung der geringstmögliche staatliche Vorgriff auf die eigentliche Wählerentscheidung.[1] Unterschriften-

1. Zum Vorgriff auf die Wählerentscheidung: BVerfGE 3, 383 (394); 41, 399 (421).

quoren sind also hinsichtlich der über die Zulassung zur Wahl letztlich entscheidenden Instanz die mildeste Art einer Wahlzulassungsbeschränkung und daher verfassungsrechtlich im Vergleich zu anderen denkbaren Möglichkeiten geboten.

cc. Kreis der Verpflichteten

Aus den verfassungsrechtlich legitimen, mit den Unterschriftenquoren verfolgten Zwecken der Wahlzulassungsbeschränkung ergibt sich der Kreis der zur Beibringung von Unterstützungsunterschriften verpflichteten Parteien. Aus wahltechnischen Gründen sind Zulassungsbeschränkungen erst dann erforderlich, wenn bei Teilnahme aller Parteien, die ihre Beteiligungsabsicht angezeigt haben, die Durchführbarkeit und wählerbezogene Überschaubarkeit des Wahlvorgangs nicht mehr gewährleistet werden könnte. Dann allerdings sind aus diesem Gesichtspunkt alle Parteien, die an der Wahl teilnehmen wollen, zur Beibringung der Unterstützungsunterschriften verpflichtet, denn die Teilnahme parlamentarisch bereits vertretener Parteien ist genauso ursächlich für die Überlastung des Verfahrens wie die Teilnahme einer neuen, außerparlamentarischen Partei.

Aus dem Gesichtspunkt der Verhinderung mißbräuchlicher Wahlbeteiligung können nur erstmals an der Wahl teilnehmende Parteien verpflichtet sein, die Unterschriften beizubringen. Die Gefahr mißbräuchlicher Wahlbeteiligung ist praktisch ausgeschlossen bei einer Partei, die einmal diese Unterschriften beigebracht und sich ernsthaft an der Wahl beteiligt hat; mindestens aber sind Unterschriftenquoren dann ungeeignet, eine Wahlbeteiligung mit zwischenzeitlich geänderter, mißbräuchlicher Absicht zu verhindern.

dd. Höhe des Unterschriftenquorums

Die Höhe des Unterschriftenquorums ergibt sich aus dem damit verfolgten Zweck.
In wahltechnischer Hinsicht ist ein Quorum erforderlich, das die Durchführbarkeit und insbesondere die faktische Reduktion der Zahl der teilnehmenden Parteien auf ein für den Wähler überschaubares Maß gewährleistet. Denkbar wäre insofern auch ein abhängig von der Zahl der Beteiligungsanzeigen steigendes Quorum.

Aus dem Zweck der Verhinderung mißbräuchlicher Wahlbeteiligung ließe sich an sich ein sehr hohes Quorum herleiten. Indes ist dieser Zweck nur insoweit zur Begründung von Wahlzulassungsbeschränkungen verfassungsrechtlich tragfähig, als nicht die Gefahr begründet wird, zugleich auch kleine,aber ernsthafte Parteien von der Wahlbeteiligung auszuschließen. Demzufolge ist aus dem Gesichtspunkt der Mißbrauchsverhinderung nur ein verhältnismäßig geringes Quorum zulässig, zumal hiervon nur erstmals an der Wahl teilnehmende, also regelmäßig kleine Parteien betroffen sind. Andererseits muß das Quorum im Sinne beabsichtigten Mißbrauchs eine spürbar lästige Hürde darstellen.

Die Umsetzung dieser rechtlichen Vorgaben in konkrete Zahlen bedarf eingehender tatsächlicher Analysen der Parteien- und Wahlforschung, die hier nicht angestellt werden können. Dasselbe gilt für die Festlegung derjenigen Anzahl eingehender Beteiligungsanzeigen, die eine Gefährdung der ordnungsgemäßen Durchführung des Wahlverfahrens indiziert.[1]

1. Ohne diesen erforderlichen, wissenschaftlich-empirischen Hintergrund sei im Wege einer vorsichtigen Schätzung vermutet, daß diese Zahl etwa bei 15 bis 20 liegen könnte.

c. Verhältnis der Unterschriftenquoren zu § 2 I S.1 PartG

Nach § 2 I S.1 PartG sind nur diejenigen Vereinigungen von Bürgern Parteien, die nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit ihrer Zielsetzung bieten. Damit ist eine dritte Bedeutung des Begriffs der "Ernsthaftigkeit" einer Partei mit dem Bedeutungsgehalt "wirklich" angesprochen.[1]

Nur eine wirklich bestehende, das heißt über eine mindestens ansatzweise ausgeformte Binnenstruktur verfügende und nach außen in Erscheinung tretende Partei, die in der Lage ist, die Rechte einer Partei auszufüllen und den Verpflichtungen nachzukommen, ist eine ernsthafte politische Gruppe.
Die 'nur auf dem Papier' bestehende Gruppe ist demgegenüber nicht ernsthaft und deshalb keine Partei. Dies zu trennen, bezweckt der Begriff der Ernsthaftigkeit in § 2 I S.1 PartG.

Die üblicherweise zu Unrecht aus einem anders verstandenen Begriff der Ernsthaftigkeit begründeten derzeitigen Wahlzulassungsvoraussetzungen sind davon zu trennen. Die Parteieigenschaft und Wahlzulassungsvoraussetzungen stehen nur insoweit in Beziehung zueinander, als die Zulassung einer Landesliste die Parteieigenschaft voraussetzt.[2] Das schließt aber

1. In diesem Sinne vergl. StGH, JW 1929, S.60 f; BVerfGE 3, 19 (27); 4, 375 (383); siehe auch SEIFERT, Die politischen Parteien, S.141; FROTSCHER, DVBl 1985, S.923; zumindest mißverständlich SCHMIDT-JORTZIG, DVBl 1983, S.779: "Konstruktivität der Teilnahme".
2. §§ 18 I, 27 I S.2 BWG; für Kreiswahlvorschläge anders, vergl. § 20 II, III BWG; die über das Wahlvorschlagsmonopol wahlzulassungsbeschränkende Wirkung des Parteibegriffs wird hier nicht problematisiert. Vielmehr wird in dieser Arbeit der Parteibegriff vorausgesetzt und der Frage nachgegangen, welche verfassungsrechtlichen Vorgaben Art 21 I S.2 GG über die formale Gründung einer solchen Partei hinaus im Hinblick auf die angestrebte parlamentarische Mitwirkung einer Partei enthält.

weitergehende Wahlzulassungsbeschränkungen nicht von vornherein aus.[1]
Auch die hier aus wahltechnischen Gründen und zum Zwecke der Verhinderung mißbräuchlicher Wahlbeteiligung für zulässig erachteten Wahlzulassungsbeschränkungen sind daher durch § 2 I S.1 PartG nicht berührt.

4. Zusammenfassung

Eine umfassende Beteiligung einer neuen Partei an den Bundestagswahlen setzt derzeit die Beibringung von 66189 Unterstützungsunterschriften wahlberechtigter Bundesbürger voraus. Diese Wahlzulassungsbeschränkung wird bislang gegenüber den verfassungsrechtlichen Prinzipien der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien, der geheimen Wahl sowie der Allgemeinheit und Freiheit der Wahl aus drei Überlegungen für zulässig erachtet: Aus wahltechnischen Gesichtspunkten sowie (zweitens) zur Verhinderung der Stimmenzersplitterung seien nur solche Wahlvorschläge zur Wahl zuzulassen, von denen angenommen werden kann, daß eine ernst zu nehmende Gruppe hinter ihnen steht.
Diese Ernsthaftigkeit wird vermutet, wenn die erforderlichen Unterstützungsunterschriften beigebracht werden. Drittens schließlich wirkten Unterschriftenquoren in Ergänzung zur Sperrklausel der Parteienzersplitterung im Parlament entgegen und seien daher auch aus dem Gesichtspunkt der Funktionsfähigkeit des Parlaments und der Regierung gerechtfertigt.

1. Die oben, S.57 f, dargestellte Auffassung, derzufolge Wahlzulassungsbeschränkungen nach Einführung des § 2 I S.1 PartG nicht mehr auf den Gesichtspunkt notwendiger Ernsthaftigkeit eines Wahlvorschlages gestützt werden können, ist unzutreffend und beruht auf der Nichtbeachtung der Mehrdeutigkeit des Begriffs der Ernsthaftigkeit. Zwar rechtfertigt der Gedanke der Ernsthaftigkeit tatsächlich keine Wahlzulassungsbeschränkungen (siehe oben S.62 ff) aber nicht deshalb, weil § 2 I S.1 PartG entgegenstünde.

Wahlzulassungsbeschränkungen verletzen auch die aus der Parteigründungsfreiheit entwickelte reale Chance parlamentarischer Mitwirkung, deren erste Voraussetzung die ungehinderte Möglichkeit der Teilnahme an der Wahl ist. Sie sind gegenüber Art 21 I S.2 GG verfassungsrechtlich unzulässig aus dem Gesichtspunkt der Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments und der Verminderung der Stimmenzersplitterung sowie der personellen Wahlkampffähigkeit oder notwendiger Ernsthaftigkeit im Sinne einer mindestens geringen Integrationsfähigkeit der wahlwerbenden Parteien.
Insoweit verstoßen Wahlzulassungsbeschränkungen gegen die Parteigründungsfreiheit.
Zur Sicherung der Funktionsfähigkeit sind Wahlzulassungsbeschränkungen ungeeignet oder, wenn sie in ihrer Wirkung über die Sperrklausel hinausgehen, besonderer verfassungsrechtlicher Rechtfertigung bedürftig.
Die beabsichtigte Stimmenkonzentration ist Folge jeder Wahlzulassungsbeschränkung, aber kein selbständiges Argument zu deren Rechtfertigung.
Die fehlende Wahlkampffähigkeit einer Partei rechtfertigt ebenfalls keine Wahlzulassungsbeschränkungen, weil das Recht der Teilnahme an der Wahl nicht mit der Pflicht zur effektiven Wahlkampfführung verbunden ist.
Die Ernsthaftigkeit eines Wahlvorschlages schließlich im Sinne einer Mindestintegrationsfähigkeit der an der Wahl teilnehmenden Parteien kann vertretbarerweise nur auf die Erreichung des angestrebten Wahlerfolges bezogen werden, ist aber dann nicht handhabbar. Darauf bezogene hohe Unterschriftenquoren begründen die nicht geringe Gefahr des Ausschlusses solcher Parteien, die im Falle ihrer Teilnahme erfolgreich gewesen wären, während - bezogen auf einen Wahlerfolg - niedrige Quoren, wie etwa die derzeitigen, die Teilnahme erfolgloser Parteien nicht verhindern und damit der sie tragenden Begründung nicht

gerecht werden. Diese Schwierigkeiten in der Ermittlung einer geeigneten Höhe zum Ausschluß nicht ernst gemeinter Wahlvorschläge sind Ausdruck der untauglichen theoretischen Grundlage: Die Integrationsfähigkeit einer Partei ist wegen Art 38 I S.1 GG vor der Wahl nicht in rechtlich verwertbarer Weise vorhersehbar. Die fehlende Ernsthaftigkeit eines Wahlvorschlages ist deshalb vor der Wahl rechtlich nicht definierbar und daher auch nicht durch Wahlzulassungsbeschränkungen ausscheidbar.

Hingegen sind Wahlzulassungsbeschränkungen gegenüber der Parteigründungsfreiheit zulässig aus wahltechnischen Gründen sowie zur Verminderung mißbräuchlicher Wahlbeteiligung.
In wahltechnischer Hinsicht rechtfertigt insbesondere der in Art 21 I S.2 GG selbst angelegte Gedanke der wählerbezogenen Überschaubarkeit des Wahlverfahrens die Beschränkung der Zulassung zur Wahl. Der Ausschluß mißbräuchlicher Wahlbeteiligung ist verfassungsrechtlich ohne weiteres zulässig, weil die mißbräuchliche Wahlbeteiligung durch die Verfassung nicht geschützt ist. Problematisch ist allerdings dieser Ausschluß im Wege einer generellen Wahlzulassungsbeschränkung. Eine solche generelle, präventive Einschränkung der Parteigründungsfreiheit kann aus dem fiskalischen Aspekt des Mißbrauchs nicht gerechtfertigt werden, wohl aber zur Sicherung einer ordnungsgemäßen, glaubwürdigen, also legitimationsbegründenden Wahl, allerdings nur insoweit, als dadurch nicht zugleich ernstlich die Gefahr begründet wird, auch eine beabsichtigte, nicht mißbräuchliche Wahlbeteiligung neuer Parteien auszuschließen.

Unterschriftenquoren sind begrenzt geeignet, der Überlastung des Wahlverfahrens und der Gefahr mißbräuchlicher Wahlbeteiligung entgegenzuwirken. Sie

sind im Blick auf die über die Wahlzulassung entscheidende Instanz - die Wähler - als mildestes Mittel der Beschränkung der Parteigründungsfreiheit anzusehen. Zur Beibringung der Unterstützungsunterschriften sind aus wahltechnischen Gründen alle, aus Gründen der Mißbrauchsverminderung nur die erstmals an einer Wahl teilnehmenden Parteien verpflichtet.
Die Höhe des Quorums ist ebenso wie die Zahl der Beteiligungsanzeigen, die die wahltechnische Erforderlichkeit der Quoren begründet, anhand dieser juristischen Vorgaben, orientiert an dem Zweck der Wahlzulassungsbeschränkung auf der Grundlage empirischer Untersuchungen zu konkretisieren.
Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Unterschriftenquoren in den aufgezeigten Fällen wird durch § 2 I S.1 PartG nicht berührt.

VII. Die Sperrklausel

1. Die Regelung und ihre Auswirkungen

Gemäß § 6 VI BWG bleiben Parteien, die nicht mindestens 5 % der abgegebenen gültigen Zweitstimmen erlangt haben, bei der Verteilung der Sitze auf die Landeslisten unberücksichtigt, es sei denn, mindestens drei Wahlkreiskandidaten dieser Partei waren erfolgreich. Auf Listen der Parteien nationaler Minderheiten findet die Klausel keine Anwendung.

Die Auswirkungen dieser Sperrklausel sind vielschichtig.
In numerischer Hinsicht bewirkt sie, vorbehaltlich der Möglichkeit der Erringung dreier Wahlkreismandate, zunächst eine Erhöhung der für eine parlamentarische Mitwirkung der Parteien erforderlichen Zahl der Zweitstimmen von etwa 80000 (Wahlquotient) auf knapp 2 Millionen.[1] Infolgedessen sind seit der Bundestagswahl 1957 [2] insgesamt 16 Parteien, die den jeweiligen Wahlquotienten erreichten, von der parlamentarischen Mitwirkung in den einzelnen Legislaturperioden ausgeschlossen gewesen [3,4], je Wahl also durchschnittlich zwei Parteien. Diese zwei

1. Zahlenangaben auf der Grundlage der Zahl der Wahlberechtigten in der Bundestagswahl 1983 und einer Wahlbeteiligung von 90 %.
2. Für die Wahlen 1949 und 1953 galt nicht die oben dargestellte, sondern eine teilweise anders ausgestaltete Sperrklausel. Auf diese Wahlergebnisse wird daher hier nicht eingegangen.
3. 1957: DRP, FU, GB/BHE
   1961: DFU, DRP, GPD
   1965: DFU, NPD
   1969: ADF, NPD
   1972: DKP, NPD
   1976: DKP, NPD
   1980: Grüne
   1983: NPD
4. Vergl. zu entsprechenden Angaben auch für die Bundesländer ROWOLD, Im Schatten der Macht, S.99 ff.

Parteien erreichten durchschnittlich etwa je 520000 Stimmen, so daß je Bundestagswahl über eine Million der abgegebenen gültigen Stimmen, also knapp 2,5 %, wegen der Sperrklausel ohne unmittelbaren Einfluß auf die Zusammensetzung des Parlaments waren. Mittelbar kommen diese Stimmen den erfolgreichen Parteien zugute und zwar in dem Maße ihres jeweiligen Erfolges. Die unberücksichtigte Stimme mag also im Einzelfall Wirkung zugunsten des politischen Gegners haben und damit dem diametralen Gegenteil des politisch gewollten Inhalts zusätzliches Gewicht verleihen.[1]

Diese Zahlen sind indes nur begrenzt aussagekräftig, da sie nur die unmittelbare, mathematisch erkennbare Auswirkung der 5 % Klausel widerspiegeln. Darüberhinaus ist die Klausel auch selbst Determinante der Wahlentscheidung und beeinflußt so schon das Zustandekommen dieser Zahlen. Die Begriffe "verschenkte Stimme" einerseits und "Leihstimme" andererseits kennzeichnen diese mittelbare Wirkung. Die Vorwirkung der Klausel auf das Wahlverhalten ist unbestritten, aber nicht meßbar und daher in quantitativer Hinsicht Gegenstand der Spekulation.[2]

Ebenfalls quantitativ nicht empirisch greifbar ist eine dritte, innerparteiliche Auswirkung der Sperrklausel. Sie begünstigt den innerparteilichen Interessenausgleich und erhöht damit die Integrationsleistung der Parteien, denn die politische Aussichtslosigkeit der organisatorischen Verselbständigung innerparteilicher Zentrifugalkräfte verursacht

1. LADEUR, Demokratie und Recht 1980, S.82; ROWOLD, Im Schatten der Macht, S.101; MAUNZ in Maunz/Dürig, Art 38 Rn.62.
2. Siehe z.B. FENSKE, Strukturprobleme, S.209: "Dieses Argument wird sicherlich überbewertet, denn es setzt einen sehr hohen Reflexionsgrad der Wähler voraus"; dag.: JESSE, Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform, S.251.

einen Konsensdruck zu Lasten der Minderheiteninteressen.[1] Auch insoweit dürfte aber nur feststehen, daß derartige Rückwirkungen auf die innerparteilichen Willensbildungsprozesse bestehen, nicht hingegen deren genaues Ausmaß.

Dasselbe gilt nicht nur für Parteiabspaltungen, sondern grundsätzlich für Parteigründungen. Die Zahl der Parteigründungen ist, so darf angenommen werden, nicht von der Sperrklausel unbeeinflußt.[2]

Schließlich fördert die Existenz der Sperrklausel die Entstehung einer außerparlamentarischen Opposition.[3] Von der parlamentarischen Mitwirkung ausgeschlossene, politisch aktive Gruppen stellen ihre politische Betätigung infolge dieser Desintegration nicht notwendig ein, sondern finden andere Organisations- und Artikulationsformen. Die zahlreichen Bürgerinitiativen dürften, zumindest soweit sie überregional agieren, auch auf dieses Phänomen zurückzuführen sein.
Da ein solches Vorgehen regelmäßig keinen unmittelbaren politischen Erfolg zeigt, sondern allenfalls

1. Vergl. MEYER, Wahlsystem und Verfassungsordnung, S.23, der den "Schutz der Drohung, im Notfall eine eigene Partei zu bilden" vermindert sieht; ZIMMER, DÖV 1985, S.102 hält die 5 % Klausel sogar für eine "Bestandsgarantie" der Grünen - und empfiehlt u.a. deshalb ihre ersatzlose Streichung; siehe auch FORSTHOFF, Der Staat der Industriegesellschaft, S.90; JESSE, Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform, S.252.
2. Ebenso JÜLICH, Chancengleichheit der Parteien, S.139; JESSE, Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform, S.251; BVerfGE 20, 56 (117).
3. KRÖGER, Schematische Parteiengleichheit, S.516 f; FORSTHOFF, Der Staat der Industriegesellschaft, S.90; dag.: ROWOLD, Im Schatten der Macht, S.79: "Diese Prognose wurde bisher nicht in vollem Umfang bestätigt."; siehe auch SCHNEIDER, Parlamentarische Opposition, S.91 ff, der eine Beziehung zwischen der Effektivität der parlamentarischen Opposition und dem Interesse der Öffentlichkeit an außerparlamentarischen Aktionen herstellt.

langfristig zu Änderungen des "politischen Bewußtseins" der Bevölkerung führt, dieser Erfolg aber nicht konkret nachvollziehbar auf der Aktivität der jeweiligen Gruppe beruht, aggregiert hier ein Frustrationspotential, das die Tendenz der Radikalität in sich trägt und daher leicht aus spezieller Opposition in Unzufriedenheit über das freiheitlich-demokratische System an sich umschlagen kann.[1] Auch diese Wirkung der Sperrklausel ist aber nicht empirisch im einzelnen, sondern nur strukturell nachzuweisen.

Insgesamt ist daher die politische Wirkung der Sperrklausel schwer einschätzbar. In numerischer Hinsicht ist sie auf Bundesebene wohl nur in den Bundestagswahlen 1969 politisch wirksam geworden, indem sie die parlamentarische Mitwirkung der NPD verhinderte. Die NPD erreichte 4,3% der Stimmen, was über 20 Sitzen entsprochen hätte. Infolgedessen wären SPD und FDP gemeinsam gegen CDU/CSU und NPD nicht mehrheitsfähig gewesen, so daß die politische Entwicklung voraussichtlich anders verlaufen wäre.

Eine weitergehende Konzentrationswirkung der Klausel ist umstritten.[2] Von der Annahme, die Klausel habe die Parteienlandschaft entscheidend geprägt, bis zur Auffassung, sie habe nur politische Pro-

1. So auch GUSY, Das Mehrheitsprinzip im demokratischen Staat, S.77; ders., AöR 106 (1981), S.351; KRÖGER, Schematische Parteiengleichheit, S.517.

2. Vergl. aus der Fülle der Literatur FENSKE, Strukturprobleme, S.208 f; ROWOLD, Im Schatten der Macht, S.99, 102 f; STEIN, Staatsrecht, S.89,139; SEIFERT, Bundeswahlrecht, § 6 BWG, Rn.26; WEWER, Gegenwartskunde 1980, S.167; TSATSOS/MORLOK, Parteienrecht, S.94; GRIMM, HdBdVerfR, S.345; SCHREIBER, HdB des Wahlrechts, § 6 BWG, Rn.16; ABENDROTH, Grundgesetz, S.83 f; SCHEUNER, DÖV 1974, S.434; FLECHTHEIM, ZfP 1962, S.100; WILLMS, Aufgabe und Verantwortung der politischen Parteien, S.15; v.BEYME, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, S.45; in sich widersprüchlich HENKE, DVBl 1979, S.373 f.

zesse beschleunigt, die sich ohnehin so vollzogen hätten, reicht das Spektrum der Thesen zur Ursächlichkeit der Sperrklausel für die parteipolitische Entwicklung. Eine verifizierbare Vermutung läßt sich in diesem Bereich des Hypothetischen nicht aufstellen. Fest steht allerdings, daß die 5 % Sperrklausel die Zahl der höchstens im Parlament vertretenen Parteien auf 20 begrenzt.
Wie die Konzentrationswirkung lassen sich auch die politische Desintegrationswirkung und die innerparteiliche Integrationswirkung nicht exakt quantifizieren. Die Auswirkungen der 5 % Klausel sind daher nur ihrer Art nach beschreibbar, nicht im einzelnen beweisbar.

Die Grundmandatklausel hat heute praktisch keine Auswirkungen mehr. Den Typ der durch sie begünstigten Schwerpunktpartei, einer Partei also, die in einigen Wahlkreisen stärkste Partei ist, im übrigen aber kaum Stimmen auf sich vereinen kann, gibt es derzeit nicht und hat es, soweit ersichtlich, allenfalls in den ersten Jahren des Bestehens der Bundesrepublik gegeben. Die Grundmandatklausel ist daher im wesentlichen ein wahlstrategisches Instrument, mittels dessen Parteien, die keine Aussicht haben, 5 % der Zweitstimmen zu erreichen, an der Seite der großen Volksparteien durch sogenannte Aussparungsabkommen eine parlamentarische Mitwirkung erlangen.[1] Gelegentlich [2] wird denn auch in dieser Möglichkeit des

1. So die DP 1957, die mit 3,4 % der Stimmen nur durch ein Aussparungsabkommen mit der CDU zu einer parlamentarischen Vertretung gelangte. Zu weiteren Fällen siehe MEYER, Wahlsystem und Verfassungsordnung, S.239.

2. MEYER, Wahlsystem und Verfassungsordnung, S.239; HEGELS, Die Chancengleichheit der Parteien, S.60; ders., ZRP 1969, S.105 f; PETER, Wahlabsprachen politischer Parteien, S.113; vergl. auch: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 2. Wahlperiode 1953, Sten.Ber. Bd.28, S.6935 f (Abg. Schmitt, SPD), S.6936 (Abg. Brand, CDU), S.6938 f (Abg. Petersen, GB/BHE).

"Huckepackverfahrens" die eigentliche Motivation für die Einführung dieser Alternative zur 5 % Klausel gesehen. Seit der Bundestagswahl 1957 ist aber von diesem Verfahren kein Gebrauch mehr gemacht worden, so daß die Grundmandatklausel heute bedeutungslos ist.

Gleiches gilt für die Ausnahme zugunsten der Parteien nationaler Minderheiten. Der Südschleswigsche Wählerverband - die einzige Partei einer nationalen Minderheit in der Bundesrepublik - war lediglich in der ersten Legislaturperiode im Bundestag vertreten. In den darauffolgenden Bundestagswahlen erreichte der SSW nicht den Wahlquotienten. Seit 1965 hat er sich daraufhin nicht mehr an den Bundestagswahlen beteiligt.[1]

Von praktischer Bedeutung ist daher ausschließlich die 5 % Sperrklausel.

2. Die Begründung der Sperrklausel

Die Sperrklausel verletzt die in Art 38 I S.1 GG gewährleistete Gleichheit der Wählerstimmen, da diejenigen Stimmen für Parteien, die an der Sperrklausel scheitern, unberücksichtigt, das heißt ohne Auswirkung auf die Zusammensetzung des zu wählenden Organs bleiben. Ihr Erfolgswert ist somit geringer als derjenige der Stimmen für parlamentarisch vertretene Parteien. Die Sperrklausel bewirkt also eine Differenzierung der an sich formal zu verstehenden Wahlrechtsgleichheit. Diese Differenzierung stellt sich in der Kehrseite als Verletzung der Chancengleichheit der Parteien dar. Jene Listen, die weniger als 5 % der Stimmen auf sich vereinen konnten, werden hinsichtlich der Verteilung der Sitze ungleich behandelt, nämlich nicht berücksichtigt.
Die Begründung der Sperrklausel ist an dieser rechtfertigungsbedürftigen Verletzung der Wahlrechts-

1. Vergl. Anhang, S.181 ff.

gleichheit und der Chancengleichheit der Parteien ausgerichtet.[1]

Ausgangspunkt der Begründung ist die Funktion der Wahl. Diese soll in ihrer Ausgestaltung als Verhältniswahl nicht nur zu einer weitestgehend spiegelbildlichen Repräsentation führen, sondern auch den Staat mit handlungsfähigen Organen versehen.[2] Die Wahl sei kein Selbstzweck, sondern diene der Konstituierung staatlicher Organe. Dieses Verfahren müsse so ausgestaltet sein, daß das zu wählende Organ auch funktionsfähig sei. Dieses Ziel der Funktionsfähigkeit verdränge im Einzelfall die Verfahrensgewährleistungen.[3] Funktion des Parlaments sei es, eine Regierung zu bilden und sachlich gesetzgeberische Arbeit zu leisten.[4] Die Wahrnehmung dieser Funktionen setze eine stabile parlamentarische Mehrheit der Regierung voraus.[5] Eine Minderheitsregierung sei nicht voll aktionsfähig. Die Regierung müsse vielmehr fortlaufend durch das Vertrauen der Mehrheit des Parlaments unterstützt werden, um eine gewisse Kontinuität der Regierungsarbeit und ein sicheres Eingreifen in dringlichen Fällen zu gewährleisten.[6]

1. Siehe z.B. BVerfGE 51, 222 (234 f); soweit vereinzelt in der wissenschaftlichen Literatur eine Verbindung zwischen der Parteigründungsfreiheit und der Sperrklausel hergestellt wird, ergeben sich daraus keine anderen Gesichtspunkte zur Begründung, sondern allenfalls zur Kritik an der Sperrklausel, vergl. ABENDROTH, Grundgesetz, S. 83 f; LENZ in Hamann/Lenz, Art 21, Anmkg B 5; FROTSCHER, DVBl 1985, S.925 ff.
2. BVerfGE 1, 208 (247); 51, 222 (236).
3. KLEIN in Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art 38, Rn.14; BADURA in BK, Anh. zu Art 38, Rn.10 f; MAUNZ in Maunz/Dürig, Art 38, Rn.50; SEIFERT, Die politischen Parteien, S.142; HENKE, Das Recht der politischen Parteien, S.209; SCHREIBER, HdB des Wahlrechts, § 6 BWG, Rn.16; GRIMM, HdBdVerfR, S.345; STEIN, Staatsrecht, S.89, 139; BVerfGE 1, 208 (246 ff); 4, 31 (39 ff); 6, 84 (90 ff), 104 (112 ff); 34, 81 (99); 51, 222 (234 ff); 41, 399 (421).
4. BVerfGE 1, 208 (248); 6, 104 (115); 51, 222 (237).
5. BVerfGE 6, 84 (92 ff).
6. BVerfGE 6, 84 (94).

Stabile Mehrheitsverhältnisse und damit die Funktionsfähigkeit von Parlament und Regierung seien durch die parlamentarische Mitwirkung von Splitterparteien gefährdet.[1] Schlimmstenfalls könne es durch die Verhältniswahl dahin kommen, daß die gesetzgebenden Körperschaften keine großen Parteien mehr aufwiesen, sondern "in eine Unzahl kleinerer Gruppen zerfallen und damit funktionsunfähig werden, insbesondere nicht in der Lage sind, eine politisch aktionsfähige Regierung zu schaffen."[2]
Unabhängig von einem solchen Zerfall des Parlaments erschwerten oder verhinderten kleine Parteien die Mehrheitsbildung im Parlament insbesondere deshalb, weil sie ein nicht am Gesamtwohl orientiertes politisches Programm, sondern nur einseitige Interessen vertreten. Große Parteien, die bereits in sich einen Ausgleich zwischen verschiedenen Volkskreisen und deren Anliegen vollzögen, erleichterten die parlamentarische Zusammenarbeit, während kleine Parteien als Vertretung einzelner Interessen ohne Gemeinwohlverantwortung eine Gefahr darstellten.[3] Klare und ihrer Verantwortung für das Gemeinwohl bewußte Mehrheiten seien daher erforderlich.[4]
Daß derartige Mehrheiten und demzufolge die Funktionsfähigkeit des Parlaments und der Regierung durch die parlamentarische Mitwirkung von Splitterparteien gefährdet sei, belege auch die historische

1. Bericht Wahlrechtskommission, S.34; HENKE, Das Recht der politischen Parteien, S.209; HEGELS, Die Chancengleichheit der Parteien, S.49 f; FRIESENHAHN, Parteien und Parlamentarismus, S.29; BVerfGE 4, 31 (40); 14, 121 (136); 51, 222 (236); aus der Diskussion um das Mehrheitswahlrecht vor allem HERMENS, Mehrheitswahlrecht oder Verhältniswahlrecht?, S.72 f, 81; ders., Demokratie oder Anarchie?, S.42 ff.
2. BVerfGE 1, 208 (248); 6, 104 (112).
3. MEYER, Wahlsystem und Verfassungsordnung, S.226 f; BVerfGE 6, 84 (92 f); 51, 222 (236).
4. BVerfGE 6, 84 (92); 51, 222 (236).

Erfahrung in der Weimarer Republik.[1]
Diese staatspolitische Gefahr bilde einen hinreichenden Grund zu differenzierender Auswertung der Wählerstimmen.[2] Zur Sicherung des Charakters der Wahl als des entscheidenden Integrationsvorganges bei der politischen Willensbildung und zur Sicherung der mit der Wahl verfolgten Ziele sei ein Eingriff in die Wahlrechts- und die Chancengleichheit daher, soweit er zwingend erforderlich [3] sei, auch gerechtfertigt.[4]

Neben dieser Begründung der Gefahr der Funktionsunfähigkeit von Parlament und Regierung aus der strukturell bedingten Konsensschwäche kleiner Interessenparteien und infolgedessen instabiler Mehrheitsverhältnisse wird die Gefahr der Funktionsunfähigkeit auch mit der Überforderung einer kleinen, aber eigenständigen Gruppe Abgeordneter begründet.[5]

1. MEYER, Wahlsystem und Verfassungsordnung, S.226; DOEHRING, Staatsrecht, S.146; LEIBHOLZ/RINCK, Art 38, Rn.8; WILLMS, Aufgabe und Verantwortung der politischen Parteien, S.7 ff; SCHREIBER, HdB des Wahlrechts, § 6 BWG, Rn.16; HERMENS, Mehrheitswahlrecht oder Verhältniswahlrecht?, S.44 ff; ders., Verfassungslehre, S.387 f; ders., Demokratie oder Anarchie?, S.221 ff, 226 ff; STERNBERGER, Die große Wahlreform, S.141; BVerfGE 14, 121 (135); 34, 81 (99).

2. BVerfGE 1, 208 (248).

3. Zur unterschiedlichen Terminologie an dieser Stelle der Argumentation siehe SEIFERT, Die politischen Parteien, S.137.

4. BVerfGE 51, 222 (236); 14, 121 (136); 24, 300 (341); BayVerfGHE (N.F. II) 2, 45 (48); teilweise wird es als politisch und - ohne eindeutige Stellungnahme - möglicherweise sogar rechtlich geboten angesehen, die Vorwirkung der Sperrklausel durch Einführung einer weiteren Zweitstimme, die zum tragen käme, wenn die "eigentlich" gewählte Partei an der Klausel scheitert, teilweise - "Leihstimmen" blieben davon unberührt - abzuschwächen, so z.B. LINCK, DÖV 1984, S.884 ff; ders., Jura 1986, S.465; PREUß in AK, Art 21, Rn.49; LADEUR, Demokratie und Recht 1980, S.82; JESSE, Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform, S.258 f; ablehnend ZIMMER, DÖV 1985, S.101 f.

5. BVerfGE 51, 222 (247 f).

Die umfangreiche parlamentarische Arbeit sei durch einen einzelnen bzw. eine Gruppe Abgeordneter unter Fraktionsstärke praktisch kaum sachgerecht zu bewältigen, wodurch insbesondere die Arbeit in den Gliederungen des Bundestages behindert würde. Diese Ausschußarbeit habe aber eine notwendige Entlastungsfunktion für das Parlament.[1]

Zur Höhe der Sperrklausel führt das Bundesverfassungsgericht aus, sie bestimme sich nach den "Wertungen, die im Rechtsbewußtsein der konkreten Rechtsgemeinschaft lebendig sind."[2] Diese Wertung läge, wie aus der vorherrschenden Praxis in Bund und Land ersichtlich sei, derzeit bei einem gemeindeutschen Satz in Höhe von 5 % der abgegebenen gültigen Zweitstimmen. Eine 5 % Sperrklausel sei also in der Regel verfassungsgemäß, es sei denn, besondere Umstände des Einzelfalles begründeten die Verfassungswidrigkeit; eine höhere Sperrklausel sei in der Regel verfassungswidrig, es sei denn, sie sei aus ganz besonders zwingenden Gründen notwendig.[3] Grundsätzlich dürfe die Sperrklausel aber nur so hoch sein, wie ihr Zweck es erfordere.[4] Deshalb könne der Verfassung kein absoluter, jederzeit gültiger Prozentwert entnommen werden, sondern zur Beurteilung der Höhe sei stets die konkrete, historische Situation, also die konkret vernünftigerweise prognostizierbare Gefahr der Funktionsunfähigkeit entscheidend.[5]

1. MEYER, Wahlsystem und Verfassungsordnung, S.228.
2. BVerfGE 1, 208 (249).
3. BVerfGE 1, 208 (256); 4, 31 (40); 47, 253 (277); 51, 222 (237).
4. SEIFERT, Die politischen Parteien, S.142; BVerfGE 1, 208 (256); 4, 31 (43).
5. MEYER, Wahlsystem und Verfassungsordnung, S.235 ff; ders., VVDStRL 33 (1975), S.90; GRIMM, HdBdVerfR, S.345; SCHMIDT-JORTZIG, DVBl 1983, S.780; SEIFERT, Bundeswahlrecht, Art 38, Rn.25; LEIBHOLZ, Strukturprobleme, S.46 f; Bericht Wahlrechtskommission, S.35; BVerfGE 1, 208 (256).

In den so abgesteckten Grenzen der Zulässigkeit einer Sperrklausel sei deren Einführung fakultativ.[1]

Ebenso fakultativ sei grundsätzlich die Einführung von Ausnahmebestimmungen zur Sperrklausel. Es liege im Ermessen des Gesetzgebers, welche Parteien er als bedeutsam und parlamentswürdig ansehe und daher von der Wirkung der Sperrklausel ausnehme.[2] Insbesondere sei eine Ausnahme zugunsten regionaler Schwerpunktparteien aus den Grundlagen des eigenartig gestalteten Wahlsystems gerechtfertigt.[3] Die Einbeziehung der Mehrheitswahl in das Verhältniswahlrecht zeige die Bedeutung, die das Wahlsystem personell und regional orientierten Gesichtspunkten beimesse.[4] Die Bevorzugung von Schwerpunktparteien könne deshalb nicht als ermessensfehlerhaft angesehen werden.
Auch die Ausnahme zugunsten nationaler Minderheiten sei aus politischen Umständen, die eine besondere Regelung im Wahlverfahren ermöglichten, verfassungsgemäß. Die Rücksicht auf die Behandlung deutscher nationaler Minderheiten in fremden Staaten [5] sowie die bei Parteien nationaler Minderheiten vorliegenden besonderen Verhältnisse, die mit der Situation anderer kleiner Parteien nicht vergleichbar seien [6], rechtfertigten diese wahlrechtliche Begünstigung.

Die Ausnahmen zur Sperrklausel werden also ohne Bezug zur Funktionsfähigkeit des Parlaments jeweils aus speziellen Aspekten begründet.

1. BVerfGE 4, 31 (40); 6, 84 (94 f); 51, 222 (249).
2. LEIBHOLZ, Strukturprobleme, S.47 ff; HENKE, Das Recht der politischen Parteien, S.210; SCHNEIDER in AK, Art 38, Rn.50; BVerfGE 1, 208 (254); 4, 31 (40 f); 6, 84 (96).
3. BVerfGE 6, 84 (96).
4. MAUNZ in Maunz/Dürig, Art 38, Rn.50; SCHREIBER, HdB des Wahlrechts, § 6 BWG, Rn.16; BVerfGE 1, 208 (252).
5. BVerfGE 6, 84 (98).
6. SCHREIBER, HdB des Wahlrechts, § 6 BWG, Rn.24; BVerfGE 5, 77 (83).

3. Sperrklausel und Parteigründungsfreiheit

Die Sperrklausel steht nicht nur zu den Gleichheitsnormen in einem Spannungsverhältnis, sondern verletzt auch die Parteigründungsfreiheit, deren Bestandteil die reale Chance parlamentarischer Mitwirkung ist. Derzufolge darf der Wahlerfolg nicht an Bedingungen gebunden werden, die den ermessensfehlerfrei festgesetzten Wahlquotienten verschärfen. Die Sperrklausel bindet den Wahlerfolg an weit höhere Voraussetzungen und verstößt daher gegen Art 21 I S.2 GG. Sie ist mithin aus diesem Gesichtspunkt verfassungswidrig, wenn nicht aus dem verfassungsrechtlichen Gesamtzusammenhang, in dem die Parteigründungsfreiheit steht, eine Rechtfertigung für diese Beschränkung herzuleiten ist. Die Sicherung der Funktionsfähigkeit von Parlament und Regierung könnte (auch) gegenüber Art 21 I S.2 GG eine solche sich aus der Verfassung ergebende Beschränkung darstellen.
Voraussetzung dafür ist, daß die Funktionsfähigkeit durch ein Verhältniswahlrecht ohne Sperrklausel gefährdet ist und daß der Schutz der Funktionsfähigkeit ein verfassungsrechtlich verankerter und so ausgeprägter Gesichtspunkt ist, daß er im Hinblick auf die Parteigründungsfreiheit eine generelle Beschränkung des parlamentarischen Zugangs durch eine Sperrklausel rechtfertigt.

a. Begriff der Funktionsfähigkeit

Das Vorliegen dieser Voraussetzungen kann nur auf der Grundlage eines eindeutigen Begriffs der Funktionsfähigkeit [1] und damit zugleich der Gefahr der Funktionsunfähigkeit geprüft werden. An einer solchen

1. Zu Recht weist KRÖGER, Schematische Parteiengleichheit, S.519 darauf hin, daß "die 'Funktionsfähigkeit von Parlament und Regierung' ein sehr dehn- und wandelbarer Begriff (sei), der zudem von dem jeweiligen Interpreten je nach Beurteilung der Gegebenheiten recht verschieden ausgelegt werden kann."

begrifflichen Klärung und Differenzierung fehlt es bislang in Literatur und Rechtsprechung.

aa. Funktionsfähigkeit des politischen Systems

Der Begriff der Funktionsfähigkeit kann zunächst auf das politische System als Ganzes bezogen werden. Funktionsfähig ist demnach ein von der umfassenden Akzeptanz der Herrschaftsunterworfenen getragenes und legitimiertes System der größtmöglichen Integration und Befriedung der divergierenden politischen Interessen einschließlich des sozialen Ausgleichs. Innenpolitische Spannungen sind als Indikator der Gefahr der Funktionsunfähigkeit anzusehen und die Nichtanerkennung der herrschenden Konfliktlösungsverfahren, also der fehlende "Grundkonsens" der Entscheidungsbeteiligten und -betroffenen mit der Folge der generellen Nichtanerkennung des Entscheidungsinhalts und dessen zwangsweiser Durchsetzung, markiert die Funktionsunfähigkeit des Systems.

bb. Formaler Funktionsfähigkeitsbegriff

Andererseits läßt sich der Begriff der Funktionsfähigkeit streng auf die Funktionen von Parlament und Regierung beziehen.[1] Funktionsunfähigkeit ist auf der Grundlage eines solchen, hier "formal" genannten Funktionsfähigkeitsverständnisses als Unmöglichkeit der Wahrnehmung der Organfunktionen zu verstehen.
Die Funktionen des Parlaments lassen sich in zwei strukturell unterschiedliche Gruppen einteilen, die Gestaltungs- und die Kontrollfunktion.[2] Zur Gestaltungsfunktion zählen vor allem die Gesetzgebungsar-

1. Einen solchen Begriff legt z.B. MURSWIEK, DVBl 1980, S.123 ff seiner Argumentation stillschweigend zugrunde.
2. Differenzierter SCHNEIDER, HdBdVerfR, S.261 ff in Anlehnung an Bagehot; siehe auch MAUNZ/ZIPPELIUS, Deutsches Staatsrecht, S.363 ff; HESSE, Grundzüge, Rn.588 ff.

beit und die Regierungsbildung, also die Wahl des Bundeskanzlers.[1] Zur Kontrollfunktion[2] gehören neben der Bildung von Untersuchungsausschüssen und dem Zitier- und Fragerecht im weiteren Sinne auch das Mißtrauensvotum und andere Rechte der parlamentarischen Opposition.[3] Letztlich ist die Arbeit im Gesetzgebungsverfahren neben der Gestaltungszugleich auch der Kontrollfunktion zuzuordnen.[4]

Die Funktion der Regierung besteht im wesentlichen in der verantwortlichen Leitung der Exekutive und der Gestaltung der auswärtigen Beziehungen, damit also in der konkreten Umsetzung politischer Inhalte. Darüberhinaus obliegt der Regierung der gesamte weite Bereich politischer Planung, der durch die Haushaltsplanung und das Gesetzesinitiativrecht hinsichtlich der finanziellen und rechtlichen Umsetzung abgestützt wird.[5]

Demnach liegt eine Funktionsunfähigkeit vor, wenn das Parlament nicht in der Lage ist, eine Regierung zu bilden, Gesetze zu beraten und darüber zu entscheiden und die Regierungstätigkeit zu kontrollieren. Die Regierung ihrerseits wäre funktionsunfähig,

1. Diese Gestaltungsfunktion wird durchweg in der Begründung der Sperrklausel zugrundegelegt, vergl. z.B. BVerfGE 1, 208 (248).
2. Art 45 b GG erwähnt ausdrücklich die Funktion des Bundestages als parlamentarisches Kontrollorgan; ausführlich zur Kontrollfunktion des Bundestages mit zahlreichen empirischen Angaben STADLER, Die parlamentarische Kontrolle der Bundesregierung, insbes. S.140 ff.
3. Umfassend zur Rolle der Opposition: SCHNEIDER, Parlamentarische Opposition, insbes. S.236 ff; ders. HdBdVerfR, S.273 ff; FRIEDRICH, ZParl 1973 S.392 ff.
4. GUSY, Das Mehrheitsprinzip im demokratischen Staat, S.73 f.
5. Vergl. ausführlicher: STEIN, Staatsrecht, S.26 ff; HESSE, Grundzüge, Rn.649 ff; DOEHRING, Staatsrecht, S.194 ff; HERZOG in Maunz/Dürig, Art 62, Rn.51 ff; HAMANN in Hamann/Lenz, Vorbemerkung zu Art 62; BVerfGE 11, 77 (85).

wenn sie außerstande ist, die Exekutive zu leiten, die auswärtigen Beziehungen zu gestalten und Gesetzesvorschläge zu erarbeiten. Entsprechend vorverlagert ist danach die Gefahr der Funktionsunfähigkeit festzustellen.

cc. Materieller Funktionsfähigkeitsbegriff

Schließlich kann der Begriff der Funktionsfähigkeit auf die Leistungsfähigkeit der politischen Staatsführung bezogen werden. Ein solches, die Gewaltenteilung überspielendes, hier "materiell" genanntes Funktionsfähigkeitsverständnis mißt die Funktionsfähigkeit an der Handlungseffektivität und Gestaltungskraft des Staatsganzen, also an der Qualität (und Quantität?) des sachlich-inhaltlichen politischen Outputs beider Verfassungsorgane in ihrem Zusammenspiel.
Demnach ist das Parlament nur funktionsfähig, wenn es auch eine handlungsfähige Regierung zu bilden in der Lage ist und eine Regierung ihrerseits nur handlungsfähig, wenn sie auch die von ihr entwickelten politischen Initiativen und Konzepte mittels einer parlamentarischen Mehrheit zu realisieren vermag. Funktionsunfähig ist die politische Staatsführung dann, wenn beide Verfassungsorgane in ihrem Zusammenwirken einander so blockieren, daß eine gestaltende, die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung verantwortlich lenkende, auf einem schlüssigen Gesamtkonzept beruhende Politik nicht möglich ist.
Diese Voraussetzung wird man nicht als gegeben ansehen können, wenn das Parlament einmal einem Gesetzentwurf der Regierung nicht zustimmt, denn auch unter einem materiellen Verständnis der Funktionsfähigkeit kann das Parlament nicht als reines Zustimmungsorgan zur Regierungspolitik gesehen werden. Wohl aber begründet der Zerfall stabiler Mehrheitsverhältnisse oder deren anfängliches Nichtzustandekommen zu Beginn der Legislaturperiode die Gefahr einer solchen Funktionsunfähigkeit.

b. Gefährdung der Funktionsfähigkeit durch ein Verhältniswahlrecht ohne Sperrklausel

Ausgehend von diesen drei möglichen Funktionsfähigkeitsbegriffen ist eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit durch ein Verhältniswahlrecht ohne Sperrklausel zu untersuchen. Dazu bedarf es zunächst einer Analyse der tatsächlichen Auswirkungen eines so ausgestalteten Wahlrechts, um sodann feststellen zu können, ob diese Auswirkungen nach Maßgabe des jeweiligen Verständnisses der Funktionsfähigkeit eine Gefährdung derselben darstellen.

aa. Auswirkungen eines Verhältniswahlrechts ohne Sperrklausel

Mit dem Wegfall der Sperrklausel fallen notwendig zugleich die derzeit von ihr verursachten Auswirkungen [1] weg, also die politische Desintegrationswirkung ebenso wie die parlamentarische Konzentrations- und innerparteiliche Integrationswirkung. Überlegungen, welche Folgen daraus resultieren, sind freilich weit mehr als bereits die Analyse der Auswirkungen der vorhandenen Sperrklausel durch einen spekulativen Charakter geprägt. Deshalb sind lediglich plausible, das heißt begründete Prognosen zu entwickeln.

(1) Gefahr der innerparlamentarischen Parteienzersplitterung

Der Gesetzgeber wie auch das Bundesverfassungsgericht sind bislang eine solche Prognose hinsichtlich der Gefahr der innerparlamentarischen Parteienzersplitterung durch ein Verhältniswahlrecht ohne Sperrklausel schuldig geblieben.

1. Siehe oben S.80 ff.

Auch in der wissenschaftlichen Literatur sind über den Verweis auf Weimar hinausgehende prognostische Überlegungen nicht verbreitet. Die vorhandenen Ansätze führen - man ist geneigt zu sagen "selbstverständlich" - zu divergierenden Einschätzungen.

Einerseits wird angenommen [1], die Zahl der im Bundestag vertretenen Parteien würde nicht unerheblich steigen, denn es sei zunächst mit mindestens je einer radikalen Flügelpartei am rechten und linken Rand des politischen Spektrums zu rechnen. Daneben seien Absplitterungen der größeren Parteien, die heute ein breites Spektrum teilweise gegenläufiger Interessen und ideologisch kontroverser Richtungen in sich zusammenfaßten, ja sogar das Auseinanderbrechen dieser Parteien nicht unwahrscheinlich. Schließlich sei auch das Auftreten regional, wirtschaftlich oder ideologisch orientierter Interessenparteien zu erwarten.
Die so entstehenden Parteien seien auf Grund enger ideologischer Ausrichtung oder Interessenbindung sowie dem Zwang zur politischen Profilierung voraussichtlich koalitionsunwillig oder sogar koalitionsunfähig. "Bei einer solchen Entwicklung ist die Wahrscheinlichkeit, daß das Parlament ausreichend arbeits- und entscheidungsfähig ist, nicht sehr hoch."[2]

Demgegenüber wird andererseits die gesellschaftliche Verwurzelung und Bedingtheit des Parteiensystems betont. Parteiensysteme seien Ausdruck sozialer Gegebenheiten.[3] Die sozialen Voraussetzungen für eine Zersplitterung des bundesrepublikanischen Parteiensystems fehlten aber derzeit.[4] Dies sei ins-

1. MEYER, Wahlsystem und Verfassungsordnung, S.227 f.
2. MEYER, Wahlsystem und Verfassungsordnung, S.228.
3. FENSKE, Strukturprobleme, S.215.
4. KRÖGER, Schematische Parteiengleichheit, S.517 f; v.d.VRING, Die Wahl und das Wahlsystem, S.138.

besondere auf vier ineinander verschränkte Faktoren zurückzuführen, den Prozeß der sozialen Homogenisierung, die beträchtliche politisch-psychologische Ideologiemüdigkeit, die ökonomisch vergleichsweise befriedigende Situation und das Volksparteiensystem mit seinen prägenden Charakteristika.[1] Dieses Volksparteiensystem sei nicht seinerseits Folge der Sperrklausel und in seinem Bestand durch diese bedingt, sondern nur in der Entstehung durch die Klausel beschleunigt, im übrigen aber von ihr unabhängig.
Eine konkrete Gefahr der Parteienzersplitterung im Parlament sei daher derzeit auch ohne die Sperrklausel nicht zu erkennen.[2]

Die Gegenläufigkeit dieser Einschätzungen ist ein Indiz der begrenzten Aussagekraft derartiger prognostischer Erwägungen. Eine "richtige" und demzufolge gradlinig subsumtionsfähige Prognose hinsichtlich der Gefahr der innerparlamentarischen Parteienzersplitterung unter einem Verhältniswahlrecht ohne Sperrklausel ist ersichtlich nicht möglich. Allein einige Anhaltspunkte erscheinen gesichert. So kann die Zahl der Parteigründungen und die Parteienvielfalt im außerparlamentarischen Raum als Ausdruck des Bedürfnisses parteipolitischer Mitwirkung gewertet werden. Die Perzeption dieser Parteienvielfalt beim Wähler und die reale Umsetzung im Stimmverhalten ist demgegenüber deutlich geringer.[3] Insoweit ist jedoch in der unkalkulierbaren Vorwirkung der Sperrklausel auf das Wahlverhalten bereits eine Unbekannte einbezogen.

1. FENSKE, Strukturprobleme, S.210 ff; zum Volksparteiensystem siehe oben S.9 ff.
2. KRÖGER, Schematische Parteiengleichheit, S.518; ähnlich SCHMIDT-JORTZIG, DVBl 1983, S.779; HAMANN in Hamann/Lenz, Art 38, Anmkg B 5 d; FROTSCHER, DVBl 1985, S.926 f.
3. ROWOLD, Im Schatten der Macht, S.103: Die Wahlergebnisse zeigten, "daß das Parteienangebot die effektive Nachfrage bei weitem übersteigt."

Daneben zeigen die bisherigen Wahlergebnisse, daß der von Meyer erwartete Einzug mindestens je einer Flügelpartei als sehr wahrscheinlich angesehen werden kann.
Schließlich darf die Wirkung der Überlagerung der Verhältniswahl durch die Mehrheitswahl in den einzelnen Wahlkreisen nicht übersehen werden. Solange die beiden großen Volksparteien CDU/CSU und SPD nicht tatsächlich "auseinanderbrechen", ist zu erwarten, daß weiterhin nahezu alle Direktmandate diesen Parteien zufallen, so daß eine breite und im wesentlichen konsensfähige [1] politische Mitte zumindest auf absehbare Zeit gesichert erscheint.

Über diese Topoi hinausgehende Prognosen erscheinen allzu spekulativ, um juristisch verwertbare Anhaltspunkte abzugeben. Deshalb kann der Eintritt einer nachhaltigen Parteienzersplitterung im Parlament weder als wahrscheinlich angesehen noch ausgeschlossen werden. Es ist aber anzunehmen, daß die Zahl der parlamentarisch vertretenen Parteien ohne eine Sperrklausel in Maßen steigt, andererseits aber eine breite politische Mitte der etablierten Volksparteien erhalten bleibt.

(2) Folgen innerparlamentarischer Parteienzersplitterung

Da eine Parteienzersplitterung im Parlament infolge eines Verhältniswahlrechts ohne Sperrklausel mithin nicht auszuschließen ist, sind die Folgen einer solchen innerparlamentarischen Parteienvielfalt für die parlamentarische Arbeit zu untersuchen.

1. Sofern die großen Parteien ihre Konsensfähigkeit verlieren, wie dies in Weimar der Fall war (siehe unten S.107), ist eine Sperrklausel eh ohne nennenswerte Bedeutung für die Sicherung der Handlungsfähigkeit.

(a) Kontrollfunktion und Parteienzersplitterung

(aa) Kontrolle durch die Opposition

Auf der Grundlage des verfassungstheoretischen Gewaltenteilungskonzepts wird die Aufgabe der parlamentarischen Kontrolle von dem Parlament als Ganzem wahrgenommen.[1] Die Verfassungswirklichkeit entspricht dem allerdings nur in geringem Maße. Die politische Homogenität zwischen parlamentarischer Mehrheit und Regierung verlagert die Wahrnehmung parlamentarischer Kontrollfunktionen weitestgehend auf die Oppositionspartei(en).[2] Unter Kontrolle kann infolgedessen nicht verstanden werden, "der Regierung den Willen des Parlaments aufzuzwingen (Aufsicht)..., sondern vor allem Publikation von Mißständen (Kritik), Aggregation vernachlässigter Interessen (Werbung) und Demonstration eines alternativen politischen Willens (Kontrast)."[3] Die Wahrnehmung dieser Aufgaben setzt keine politische Homogenität der Opposition voraus. Im Gegenteil: Die Pluralität der Anknüpfungspunkte kritischer Kontrolle erhöht deren Effizienz. Die Vielfalt der Ausgangspunkte der Kritik fördert die umfassende inhaltliche Durchdringung der Regierungsarbeit.[4] Zugleich erhöhen sich die Chance der parlamentarischen Integration vernachlässigter Interessen und die Zahl alternativer politischer Konzepte. Bis zur Untergrenze personell bedingter Ineffektivität [5] gewinnt die Kontrollfunktion des Bundestages, das heißt faktisch

1. So auch BVerfGE 1, 372 (394); 10, 4 (17, 19).
2. MAUNZ-ZIPPELIUS, Deutsches Staatsrecht, S.74; FRIEDRICH, ZParl 1973, S.392 ff; RASCHKE, Mehrheitswahlrecht, S.205 f; SCHNEIDER, HdBdVerfR, S.244 f, 262 f, 273 ff; FORSTHOFF, Der Staat der Industriegesellschaft, S.89; SCHEUNER, DÖV 1974, S.437; STERN, Staatsrecht S.1022 ff m.w.N.; BVerfGE 49, 70 (85).
3. SCHNEIDER, HdBdVerfR, S.273.
4. Ebenso ANTONI, ZParl 1980, S.103.
5. Dazu siehe unten S.113.

zunächst der Opposition, also durch die parlamentarische Parteienvielfalt. Dem kann nur in sehr begrenztem Maße entgegengehalten werden, die Effektivität der Kontrolle leide andererseits auf Grund der Möglichkeit, daß keine Oppositionspartei allein qualifizierte Minderheiten (z.B. Art 44 I GG) erreiche. Der in diesem Fall erforderliche punktuelle Konsens der Oppositionsparteien zur Durchsetzung parlamentarischer Kontrolle der Regierung erfordert ein nur geringes Maß politischer Zusammenarbeit. Außerdem können mehrere Möglichkeiten der Parteienzusammenarbeit innerhalb der parlamentarischen Opposition zur Erreichung qualifizierter Minderheiten sogar die Chance des Zustandekommens derartiger Minderheiten erhöhen, da keine - gegebenenfalls an der Nichtaufklärung spezieller Fragen interessierte - Oppositionspartei über eine "Sperrminorität" für qualifizierte Minderheiten verfügt, das heißt notwendigerweise an deren Zustandekommen beteiligt sein muß.
Splitterparteien stellen daher also keine Gefahr für die Wahrnehmung der Kontrollfunktion des Bundestages dar, sondern fördern und verstärken die Wahrnehmung dieser Funktion.

(bb) Kontrolle durch die Koalitionspartei

Die Parteienvielfalt im Parlament fördert auch unter einem weiteren, seltener beachteten Gesichtspunkt die Effektivität parlamentarischer Kontrolle der Regierung. Sie begründet nicht zwingend, aber regelmäßig die Notwendigkeit einer Koalitionsregierung, da eine Partei alleine selten die absolute Mehrheit der Stimmen erreicht. Koalitionen tragen neben der Demonstration gemeinsamer Regierungsarbeit die Notwendigkeit der Darstellung des jeweils parteispezifischen Beitrags an dieser Gemeinsamkeit gegenüber dem Wähler in sich. Dieses aus dem Bestreben des Nachweises der eigenen politischen Existenzbe-

rechtigung folgende Profilierungserfordernis der Koalitionspartner führt zu einer nachhaltigen Steigerung der Transparenz der Regierungstätigkeit.[1] Diese Transparenz erst ermöglicht die Zuweisung von Verantwortlichkeiten und deckt darüberhinaus aus der "Insiderposition" Widersprüche, Unschlüssigkeiten und Differenzen oder Fehlleistungen der Regierung auf, die einer - auch begleitenden - oppositionellen Kontrolle gegebenenfalls verborgen blieben. Zwar dürfte es überzeichnet sein, anzunehmen, effektive parlamentarische Kontrolle leiste, wenn überhaupt, dann allenfalls der jeweilige Koalitionspartner.[2] Eine Steigerung der parlamentarischen Regierungskontrolle aber durch Koalitionsregierungen erscheint als systemimmanente Folge der Regierungsbeteiligung mehrerer Parteien.

(b) Gestaltungsfunktion und Parteienzersplitterung

Während die Wahrnehmung der Kontrollfunktion des Parlaments durch die parlamentarische Mitwirkung vieler Parteien nicht gestört, sondern umgekehrt sogar in doppelter Hinsicht gefördert wird, könnte die Wahrnehmung der Gestaltungsfunktion durch eben diese Parteienvielfalt beeinträchtigt sein. Jegliche parlamentarische Gestaltung setzt eine parlamentarische Mehrheit voraus (Art 43 II S.1 GG) und zwar mindestens die einfache Mehrheit der anwesenden, stimmberechtigten Abgeordneten. Die Umsetzung einer zumindest für eine Legislaturperiode vorausschauenden, planenden, zielorientierten, in sich schlüssigen und daher verantwortungsbewußten Regierungspolitik verlangt darüberhinaus eine gewisse Kontinuität dieser parlamentarischen Mehrheit. Es ist mithin ohne

1. RASCHKE, Mehrheitswahlrecht, S.202.
2. In diesem Sinne KLOEPFER, Veränderung von Verfassungsinstitutionen, S.61; v.d.VRING, Die Wahl und das Wahlsystem, S.141.

weiteres zutreffend, daß stabile Mehrheitsverhältnisse die Effektivität der Arbeit der Regierung und des Parlaments erhöhen.
Daher ist zu fragen, ob und inwieweit die parlamentarische Parteienvielfalt instabile Mehrheitsverhältnisse hervorruft oder doch mindestens begünstigt. Hier können nur aus den denkbaren Extrempunkten der Skala möglicher Parteienzersplitterung relativ zuverlässige Anhaltspunkte gewonnen werden.
Ein Zweiparteiensystem weist insoweit, vorbehaltlich des Ausnahmefalls gleich starker parlamentarischer Vertretung beider Parteien, eine verhältnismäßig hohe Stabilität der Mehrheitsverhältnisse auf.[1] Die Mehrheit in einem solchen Parteiensystem bildet eine organisatorisch zusammengefaßte Gruppe. Zwar kann darin keineswegs eine Garantie politisch-inhaltlicher Homogenität einer solchen Gruppe gesehen werden, aber der organisatorische Verbund schafft doch trotz der rechtlichen Unabhängigkeit des einzelnen Abgeordneten auf der Grundlage faktischer Bindungen eine mehr oder minder stark ausgeprägte Handlungseinheit.[2] Die organisatorische Verselbständigung der derzeitigen innerparteilichen Flügel innerhalb der großen Volksparteien würde hingegen deren parlamentarische Aktionsmöglichkeiten faktisch erweitern. Die absolute Mehrheit einer Partei garantiert also zwar keine politische Stabilität; stabile Mehrheitsverhältnisse erscheinen aber äußerst wahrscheinlich.
Es ist daher festzuhalten, daß zwischen einem Zwei-

1. So die Verfechter mehrheitsbildender Wahlsysteme, z.B. HERMENS, Demokratie oder Anarchie?, S.42 ff; ders., Mehrheitswahlrecht oder Verhältniswahlrecht?, S.72 f, 81.

2. Siehe zu diesem vielfach diskutierten Spannungsverhältnis zwischen rechtlicher Unabhängigkeit und faktischer Bindung jüngst SENDLER, NJW 1985 S.1427.

parteiensystem und einem Mehrparteiensystem, in dem keine Partei die absolute Mehrheit erreicht hat, ein qualitativer Stabilitätsunterschied besteht.

Innerhalb eines solchen, Koalitionen erfordernden Mehrparteiensystems ist es ungleich schwieriger, aus der Zahl der beteiligten Parteien auf die Stabilität der Mehrheitsverhältnisse zu schließen. Die Stabilität einer Koalition bzw. die Aussichten des Zustandebringens einer solchen erscheint vielmehr als Variable der entscheidungsbedürftigen politischen Inhalte und der ideologischen Radikalität bzw. Konsensfähigkeit der Koalitionsparteien, denn als Variable der Zahl der Koalitionspartner. Die Konsensfähigkeit einer Partei wiederum steht in Abhängigkeit zum Maß der politischen Radikalisierung ihrer Wähler.[1] Die Stabilität der Mehrheitsverhältnisse erscheint demnach - wenn auch mehrfach gefiltert - letztlich abhängig von der politischen Homogenität der die Koalitionsparteien tragenden Gesellschaftsschichten.
So können Dreiparteiensysteme zur Handlungsunfähigkeit des Parlaments oder zu äußerst instabilen Koalitionen führen, wie anders Vielparteiensysteme äußerst stabile Mehrheitsverhältnisse hervorbringen können. Das Maß der Instabilität der parlamentarischen Mehrheit ist daher nicht gleichsam linear an der Zahl der beteiligten Koalitionsparteien ablesbar.[2]
Auch insoweit erscheint nur im Extremfall, da sich das Parlament aus 496 Parteien mit je einem Abgeordneten zusammensetzt, eine mehrheitsfähige Koalition mithin aus mindestens 249 Parteien bestünde, die

1. v.d.VRING, Die Wahl und das Wahlsystem, S.132; ebenso, als Ausgangspunkt einer Argumentation gegen das Verhältniswahlrecht, KALTEFLEITER, Wirtschaft und Politik, S.107.
2. Vergl. auch die Untersuchung von v.BEYME, Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, S.820 ff über die Stabilität von Drei-, Vier- und Fünf- oder Mehrparteiensystemen.

Vermutung einer relativen Instabilität der Mehrheitsverhältnisse nicht unbegründet.

Wenn sich also auch nicht festlegen läßt, ab welcher Zahl notwendiger Koalitionspartner begründeterweise eine Gefährdung stabiler Mehrheitsverhältnisse im Bundestag angenommen werden kann, so ist doch eine grundsätzliche Beziehung beider Größen zueinander nicht zu leugnen. Im Bewußtsein dieses nur vage empirisch erfaßbaren Zusammenhangs erscheint daher die These zutreffend: Je größer die Parteienzersplitterung im Parlament, um so größer ist auch die Möglichkeit oder Wahrscheinlichkeit steigender Instabilität der Mehrheitsverhältnisse.

(3) Exkurs: Der Verweis auf die Entwicklung in der Weimarer Republik

Die Auswirkungen der Verhältniswahl ohne Sperrklausel sowohl hinsichtlich der Entstehung einer innerparlamentarischen Parteienzersplitterung als auch hinsichtlich ihrer Folgen für die parlamentarische Arbeit sind auf der Grundlage einer plausiblen Prognose nur sehr begrenzt vorhersehbar und letztlich nicht zwingend, sondern nur wahrscheinlich. Aus diesem Grunde verweisen die Verfechter der Sperrklausel zur historisch-empirischen Verstärkung ihrer Prognosen auf die Entwicklung in der Weimarer Republik.[1]
Das Weimarer Verhältniswahlsystem ohne Sperrklausel habe zu einer hohen innerparlamentarischen Parteien-

1. LEIBHOLZ/RINCK, Art 38, Rn.8; ERICHSEN, Jura 1984, S.22 ff; MEYER, Wahlsystem und Verfassungsordnung, S.226; SCHREIBER, HdB des Wahlrechts, § 6 BWG, Rn.16; BVerfGE 34, 81 (99); 14, 121 (135); desgleichen die Verfechter der Mehrheitswahl: HERMENS, Mehrheitswahlrecht oder Verhältniswahlrecht?, S.44 ff; ders., Verfassungslehre, S.387 ff; ders., Demokratie oder Anarchie?, S.221 ff, 226 ff; STERNBERGER, Die große Wahlreform, S.141; WILLMS, Aufgabe und Verantwortung der politischen Parteien, S.7 ff.

zersplitterung geführt und diese habe die Handlungsunfähigkeit, die schließlich zum Untergang der Republik führte, verursacht.

Diese Inbezugnahme historischer Geschehensabläufe veranlaßt zu einigen Anmerkungen, auch wenn die damit zu untermauern beabsichtigte These nicht grundsätzlich bestritten werden soll, sondern vielmehr auch dieser Arbeit zugrundeliegt.[1]

Der Verweis auf Weimar ist jedoch als Begründung aus drei Erwägungen nicht überzeugend: Erstens hat das Weimarer Wahlsystem nicht die Parteienzersplitterung verursacht (a), zweitens war die innerparlamentarische Parteienzersplitterung für den Zusammenbruch der Weimarer Republik nicht von Bedeutung (b) und drittens wäre weder die Parteienzersplitterung in politisch wirksamer Weise, noch die Machtergreifung durch die NSDAP durch die Einführung einer 5 % Sperrklausel in das Verhältniswahlrecht oder durch die Einführung des Mehrheitswahlrechts verhindert worden (c).

(a) Parteienzersplitterung vor Weimar

Vor 1918 wurde das Parlament nach dem System absoluter Mehrheitswahl mit Stichwahlentscheid zwischen den beiden stimmstärksten Kandidaten in einem weiteren Wahlgang gewählt. Dieses Mehrheitswahlsystem führte zu einer ausgeprägten regionalen und lokalen Orientierung der Parteien. Zusammen mit einer stark regional und sozial differenzierten Gesellschaft führte dies zu einem hoch fraktionalisierten Parlament.[2] Im letzten Vorkriegsreichstag waren unter

1. Siehe oben S.98 und 104.
2. WICHARD, Parteien in der Demokratie, S.86f; eine Beeinträchtigung der Arbeitsfähigkeit des Parlaments konnte daraus allerdings nicht resultieren, da in dem Regierungssystem des monarchischen Konstitutionalismus die Gestaltungsfunktion des Parlaments nur in Ansätzen herausgebildet war. Insbesondere war das Parlament von einer Beteiligung an der Regierungsbildung ausgeschlossen.

dem Mehrheitswahlrecht fünf Parteien mit mehr als 5 % der Stimmen und Abgeordneten vertreten und acht kleine Parteien. In der Nationalversammlung von 1919, die erstmals nach dem Verhältniswahlrecht gewählt wurde, waren hingegen statt 13 nur 8 verschiedene Parteien vertreten, davon drei mit einem Stimmen- und Sitzanteil unter fünf Prozent.
Trotz Einführung des Verhältniswahlrechts ohne Sperrklausel kam es also zunächst zu einer Konzentration des Parteiensystems.[1]

Der Ursprung des deutschen Vielparteiensystems liegt somit nicht im Verhältniswahlrecht der Weimarer Zeit, sondern bereits in der Zeit des absoluten Mehrheitswahlrechts der konstitutionellen Ära. Diese, in der Zeit des Kaiserreichs entstandene Parteienvielfalt, die zeitweise zu bis zu 19 im Reichstag vertretenen Parteien führte, blieb in der Weimarer Republik im wesentlichen erhalten.[2]

(b) Parteienzersplitterung in Weimar

Die Parteienzersplitterung ist aber nicht Ursache des Zusammenbruchs der Weimarer Republik gewesen.[3]

1. HUBER, Deutsche Verfassungsgeschichte, S.132; demgegenüber verweist allerdings HERMENS, Mehrheitswahlrecht oder Verhältniswahlrecht?, S.44 nicht zu Unrecht auf die unterschiedlichen Ausdehnungen des Wahlgebiets.
2. HUBER, Deutsche Verfassungsgeschichte, S.132; WICHARD, Parteien in der Demokratie, S.86 ff; KAACK, Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems, S.134 f.
3. FENSKE, Strukturprobleme, S.123, 142 ff, 160; WICHARD, Parteien in der Demokratie, S.88 f; HUBER, Deutsche Verfassungsgeschichte, S.133f, 142 ff; SPIEGEL, Die Möglichkeiten eines effektiven Schutzes der normativen Legitimität in der Demokratie, S.95 f; DITTBERNER, Entwicklungstendenzen des Parteiensystems, S.472 f; v.BEYME, Parteien in westlichen Demokratien, S.316 ff; ABENDROTH, Grundgesetz, S.84; RIDDER, Grundgesetzwidrige Wettbewerbsbeschränkungen, S.36; ALEMANN, Parteiensysteme im Parlamentarismus, S.73; RÖHL, DVBl 1954, S.558; FRIESENHAHN, Zur Legitimation und zum Scheitern der Weimarer Reichsverfassung, S.87 f; ders., Parteien und Parlamentarismus, S.27, Fn.12; MAIER, Staats- und Verfassungsrecht, S.65; JÄCKEL, Die politische Bedeutung der Wahlsysteme, S.247, 252.

Vielmehr ist ein ganzes Bündel anderer Umstände dafür ursächlich gewesen.[1] Wesentlich ist dabei zunächst die Unfähigkeit der großen Parteien zur politischen Zusammenarbeit.[2] Eine Wurzel dieser Koalitionsunfähigkeit der größeren, parlamentarisch vertretenen Parteien ist in der nachwirkenden Parlamentarismus- und Parteientheorie des Konstitutionalismus zu sehen.[3] Infolge fehlender Verantwortung für die Regierungsbildung und insgesamt kaum ausgeprägter Gestaltungsaufgaben des Parlaments im Kaiserreich verlief die innerparlamentarische, politische Frontstellung nicht zwischen Regierungskoalitionsparteien und Oppositionsparteien, sondern "die starken konfessionellen, regionalen und sozialen Gegensätze der Gesellschaft im Kaiserreich schlugen sich vielmehr unmittelbar im Parteiensystem nieder, ohne durch das gemeinsame Interesse der Parteien im Kampf um die Regierungsmacht gemildert zu werden."[4] Diese ideologisch verfestigte Parteienstruktur hatte nun weitgehend ohne Identitätsverlust in der Weimarer Republik Aufgaben zu übernehmen, von denen sie zuvor ausgeschlossen war, insbesondere also Funktionen parlamentarischer Gestaltung. Diesem Aufgabenzuwachs war ein stark polarisiertes, durch ideologische Gegensätzlichkeiten geprägtes Parteisystem nicht voll gewachsen. "Kooperative Strategien...hatten die Parteiführungen nicht entwickeln können, weil dazu im Kaiserreich kaum eine Notwendigkeit bestand. Weil die Parteieliten ihre ideologisch begründeten Konfliktstrategien beibehielten, die an den weitgehend erhalten gebliebenen religiös-weltanschaulichen und sozialen Gegensätzen in der Gesellschaft orientiert waren, konnte keine Stabili-

1. Vergl. die Übersicht bei KAACK, Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems, S.123, der allerdings auch die Parteienzersplitterung als eine Ursache ansieht (dazu näher dort S.130 f).
2. RIDDER, Grundgesetzwidrige Wettbewerbsbeschränkungen, S.36; HUBER, Deutsche Verfassungsgeschichte, S.145; NAWIASKY, AöR 20 (1931), S.175; SCHULZE, Weimar, S.85; ERDMANN, Die Weimarer Republik, S.277; LEIBHOLZ, VVDStRL 7 (1931), S.183 f.
3. SCHULZE, Weimar, S.70 f, 74 f; ERDMANN, Die Weimarer Republik, S.313.

sierung des politischen Entscheidungssystems gelingen."[1] Diese Konsens- und Koalitionsunfähigkeit der Parteien wurde durch die Eingriffsmöglichkeiten des Reichspräsidenten in der Funktion eines "Reservekaisers"[2] und damit eine strukturelle Annäherung an vorangegangene Parlamentarismusvorstellungen begünstigt. Überwiegend sah man die Aufgabe des Parlaments daher nach wie vor im wesentlichen darin, die Regierung zu kontrollieren, nicht aber darin, ihr die nötigen und stabilen Mehrheiten zu verschaffen.[3]
Das Weimarer Parteiensystem konnte daher den verfassungsrechtlichen Funktionserwartungen nicht voll gerecht werden.

Die Unfähigkeit der großen Parteien zur politischen Zusammenarbeit ist aber nicht nur historisch aus dem Fortwirken überkommener Parlamentarismus- und Parteientheorien zu begründen. Daneben ist ein wesentlicher, wenn nicht der entscheidende Faktor in der bestehenden politischen Polarisierung und Radikalisierung der Wähler zu sehen. Infolgedessen ist die ausgleichende und integrierende politische Mitte zwischen den radikalen Flügelparteien zerrieben worden.[4] Der verbreitete Antimarxismus der bürgerlichen Parteien einerseits, der weitgehend auch eine Zusammenarbeit mit der stärksten Partei, der SPD, ausschloß und der wachsende Rechtsradika-

1. WICHARD, Parteien in der Demokratie, S.87 f; ähnlich auch VOGEL/SCHULTZE in: Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane, S.258 f.
2. WICHARD, Parteien in der Demokratie, S.88; auch KAACK, Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems, S.128 f und BRACHER, Demokratie und Machtvakuum, S.119 ff betonen die starke Stellung des Reichspräsidenten.
3. FENSKE, Strukturprobleme, S.153 f; ders., Wahlrecht und Parteiensystem, S.339.
4. FENSKE, Strukturprobleme, S.146 ff; ders., Wahlrecht und Parteiensystem, S.327 ff; SCHEUNER, DÖV 1974, S.436; NAWIASKY, AöR 20 (1931), S.175.

lismus andererseits [1], führten zu einer Polarisierung und politischen Starrheit des Parteiensystems, derzufolge das Parlament aus sich heraus nicht mehr zur Bildung mehrheitsfähiger und stabiler Koalitionen in der Lage war.[2] Charakteristisch ist insofern z.B. der 1930 unternommene und fehlgeschlagene Versuch der Konzentration der Parteien der bürgerlichen Mitte.[3]
Die Störung der Handlungsfähigkeit des Weimarer Parlaments beruht auf dieser Konsensunfähigkeit der großen und mittelgroßen Parteien. Die parlamentarische Vertretung einiger Splitterparteien hingegen hatte demgegenüber praktisch keinen Einfluß auf die Instabilität der Mehrheitsverhältnisse im Parlament.

Neben dieser historisch und aus der Polarisierung und Radikalisierung der Politik begründeten Koalitionsunfähigkeit der für stabile Koalitionen entscheidenden Parteien dürfen Faktoren wie die wirtschaftliche Entwicklung [4], außenpolitische Belastungen durch den Versailler Vertrag und die Reparationsforderungen [5] und auch die verhältnismäßig geringe Akzeptanz der parlamentarisch-demokratischen Staatsform [6] nicht außer acht gelassen werden. Eine reservierte Haltung der Staatsbürokratie, der Reichswehr und großer Verbände sowie eines

1. Nach FENSKE, Strukturprobleme, S.123 waren während der Weimarer Zeit mindestens 10 % der Wahlberechtigten, eher 1/6 rechtsradikal eingestellt, gegen Ende, 1930, wahrscheinlich 1/4.
2. FENSKE, Strukturprobleme, S.123, 142 ff, 160.
3. Vergl. im einzelnen FENSKE, Strukturprobleme, S.151 ff.
4. SPIEGEL, Die Möglichkeiten eines effektiven Schutzes der normativen Legitimität in der Demokratie, S.95 f; BORCHARDT, Wirtschaftliche Ursachen des Scheiterns der Weimarer Republik, S.211 ff.
5. WICHARD, Parteien in der Demokratie, S.88 f.
6. SCHEUNER, DÖV 1974, S.436; DITTBERNER, Entwicklungstendenzen des Parteiensystems, S.472 f.

großen,monarschisch gesinnten Teils des Bürgertums,[1] erleichterten und förderten eine politische Kultur, die in dem Erhalt und der Handlungsfähigkeit des Weimarer Parlamentarismus jedenfalls kein vorrangiges Ziel sah.

Insgesamt ist es daher erheblichen Bedenken ausgesetzt, in der Parteienzersplitterung im Parlament die alleinige oder auch nur eine wesentliche Ursache des Untergangs der Weimarer Republik zu sehen. Die Handlungsunfähigkeit des Weimarer Parlaments beruht vielmehr auf vielschichtigen anderen Ursachen.

(c) Veränderungen durch eine Sperrklausel oder das Mehrheitswahlrecht

Die politische Bedeutungslosigkeit der Parteienzersplitterung zeigt sich schließlich auch darin, daß ein anderes, Splitterparteien verdrängendes Wahlrecht voraussichtlich nicht zu einer anderen Entwicklung geführt hätte. Freilich ist eine Untersuchung der Auswirkungen anderer Wahlsysteme in der Weimarer Republik naturgemäß in besonderem Maße mit den Unwägbarkeiten der Prognose hypothetischer Entwicklungen belastet. Immerhin läßt sich die numerische Wirkung einer Projektion des heutigen § 6 VI BWG auf die Weimarer Entwicklung rechnerisch ermitteln. Eine solche von Antoni [2] vorgenommene Untersuchung zeigt, daß die Sperrklausel ohne entscheidende politische Auswirkung gewesen wäre.
Zwar hätten dem Parlament statt neun bis fünfzehn nur jeweils sechs bis neun Parteien angehört; die parlamentarische Basis von fünf Regierungen hätte sich dadurch aber sogar - allerdings mehrheitsunschädlich - verkleinert. Lediglich eine Minderheitsregierung - das 4. Kabinett Marx von Januar 1927

1. FENSKE, Deutsche Verfassungsgeschichte, S.63 f; WICHARD, Parteien in der Demokratie, S.89; BRECHT, Gedanken zur Verantwortung für Hitlers Ernennung zum Deutschen Reichskanzler, S.387 ff betont deshalb insbesondere die Verantwortung des Wählers.
2. ANTONI, ZParl 1980, S.105 ff.

bis Mai 1928 - hätte eine rechnerische Mehrheit erlangt, die allerdings kaum zu einer Steigerung der Stabilität dieser Koalition geführt hätte, da bei der DNVP nur der "gemäßigte" Flügel hinter der Regierung stand.[1]
Auch hätten sich keine grundsätzlich anderen Koalitionsmöglichkeiten ergeben, die sich auf eine stabile parlamentarische Mehrheit hätten stützen können.[2]

Diese numerische Untersuchung kennzeichnet freilich nur die Mindestauswirkung der Sperrklausel projiziert auf die Weimarer Entwicklung. Versucht man darüberhinaus die Vorwirkung der Klausel auf das Wahlverhalten einzubeziehen, "so läßt sich mit hoher Wahrscheinlichkeit vermuten, daß eine derartige Wahlrechtsregelung den Niedergang der bürgerlichen Republik und die faschistische 'Machtergreifung' eher noch beschleunigt hätte" [3], denn eine gesteigerte Konzentrationswirkung hätte sich vor allem in dem zersplitterten Bereich extrem konservativ-nationalistischer und faschistischer Parteien integrierend ausgewirkt.

Insgesamt muß daher angenommen werden, daß die Geltung des § 6 VI BWG im Weimarer Wahlrecht keine wesentlich andere politische Entwicklung bewirkt, insbesondere den Zerfall der Weimarer Republik nicht verhindert hätte.[4]

Gleiches gilt auch für die Einführung des Mehrheitswahlrechts.[5] Insoweit ist zwar einzuräumen beziehungsweise vorzuwerfen, daß die Argumentation auf einer

1. ANTONI, ZParl 1980, S.107.
2. ANTONI, ZParl 1980, S.108.
3. ANTONI, ZParl 1980, S.108; schon RÖHL, DVBl 1954, S.557 behauptete, eine Sperrklausel hätte die NSDAP nicht aufhalten können.
4. ANTONI, ZParl 1980, S.109.
5. a.A. HERMENS, Mehrheitswahlrecht oder Verhältniswahlrecht?, S.50 ff; SCHULZE, Weimar, S.423; UNKELBACH, Ursachen des Zusammenbruchs der Weimarer Republik und ihre Lehren, S.420 ff.

hochgradig spekulativen Grundlage basiert.[1] Wenn man jedoch, wie Hermens, mit der Projektion eines Mehrheitswahlrechts auf die Weimarer Republik argumentiert, dann muß in diese Prognose auch die naheliegende Möglichkeit einer Änderung im Stimmverhalten der Wähler einbezogen [2] und mithin insbesondere berücksichtigt werden, daß eine durch das Mehrheitswahlsystem hervorgerufene Konzentrationswirkung wahrscheinlich wiederum zuvörderst die Integration des rechtsradikalen Flügels bewirkt hätte. Aber selbst unter Zugrundelegung unveränderter Wahlergebnisse hätte sich in den Wahlen 1932 auf der Grundlage des Mehrheitswahlrechts eine absolute Mehrheit für die NSDAP ergeben.[3] Das Mehrheitswahlrecht hätte daher Hitler nicht verhindert, sondern ihn möglicherweise sogar eher an die Macht gebracht.[4]

Demnach ist zusammenfassend festzustellen, daß der Verweis auf die Entwicklung in der Weimarer Republik nicht geeignet ist, die These, ein Verhältniswahlrecht ohne Sperrklausel führe zu einer Parteienzersplitterung im Parlament und diese verursache die Handlungsunfähigkeit des Parlaments wegen der Instabilität der Mehrheitsverhältnisse, zu untermauern.

Die Parteienzersplitterung ist weder durch das Verhältniswahlrecht verursacht, noch für die Handlungsschwäche des Weimarer Parlaments und der Regierung von Bedeutung. Schließlich hätte auch ein anderes Wahlrecht, insbesondere die Einführung einer 5 % Sperrklausel, nicht spürbar zur politischen Stabilität des Systems beigetragen oder dessen Zerfall verhindert oder verzögert.

1. Darauf weist zu Recht und ausführlich unter Bezug auf die jeweiligen Argumentationen JESSE, Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform, S. 83 ff hin.

2. Anders HERMENS, Mehrheitswahlrecht oder Verhältniswahlrecht?, S.50 ff; NILSON, ZfdgesStaatswissenschaft, Bd.110 (1954), S.282 bezeichnet dies als typisches Beispiel, wie man statistisches Material in der Staatswissenschaft mißbrauchen könne.

3. NILSON, ZfdgesStaatswissenschaft, Bd.110 (1954), S.282 f.

4. FENSKE, Strukturprobleme, S.166; ders., Wahlrecht und Parteiensystem, S.349 ff; NILSON, Zfdges-Staatswissenschaft, Bd.110 (1954), S.284; JÄCKEL, Die politische Bedeutung der Wahlsysteme, S.249.

(4) Minderung der Leistungsfähigkeit des Parlaments durch Splitterparteien

Schließlich ist zu untersuchen, ob durch die parlamentarische Mitwirkung kleiner Parteien mit einer Abgeordnetenzahl unterhalb der jetzigen Fraktionsstärke, die in einem Verhältniswahlrecht ohne Sperrklausel möglich und wahrscheinlich ist, eine Minderung der Effektivität parlamentarischer Arbeit verursacht wird, das heißt ob der Bundestag insgesamt quantitativ oder qualitativ weniger leistungsfähig wird.

Auch insoweit ist ein gewisser prognostischer Gehalt der anzustellenden Erwägungen nicht zu verkennen. Es dürfte jedoch außer Zweifel stehen, daß es einem einzelnen Abgeordneten angesichts der Vielschichtigkeit und Komplexität der parlamentarischen Aufgaben in einer hochentwickelten sozialstaatlichen Industriegesellschaft mit weitverwobenen internationalen Beziehungen unmöglich ist, alle entscheidungs- bzw. handlungsbedürftigen Fragenkomplexe sachgerecht zu durchdringen.[1]
Vielmehr setzt eine umfassende parlamentarische Mitwirkung einer Partei wohl zumindest die Vertretung in jedem Ausschuß des Parlaments mit wenigstens einem Abgeordneten voraus.[2] Daneben bedarf es freilich zahlreicher Mitarbeiter ohne Abgeordnetenstatus, die neben organisatorischen Aufgaben auch die inhaltliche Zuarbeit leisten. Kleineren Parteien ist demzufolge eine umfassende und sachgerechte parlamentarische Arbeit kaum möglich.[3] Es bedarf daher

1. Siehe auch SCHNEIDER, HdBdVerfR, S.284; ähnlich BVerfGE 51, 222 (247 f).
2. Der Bundestag verfügt derzeit über 20 ständige Ausschüsse sowie 2 Enquete Kommissionen und mehrere sonstige Gliederungen, vergl. Amtliches Handbuch des Deutschen Bundestages.
3. Ebenso MEYER, Wahlsystem und Verfassungsordnung, S.228.

einer Spezialisierung der parlamentarischen Arbeit dieser Parteien in Abhängigkeit von den programmatischen Präferenzen der jeweiligen Partei oder in Abhängigkeit von der (wahl-)politischen Attraktivität des jeweiligen Sachbereichs.
Eine solche Spezialisierung begründet aber im Grundsatz keine Gefahr für die Effektivität parlamentarischer Arbeit insgesamt, sondern verschiebt nur den organisatorischen Rahmen innerparlamentarischer Arbeitsteilung.
In Reaktion auf die Arbeitsüberlastung eines einzelnen Abgeordneten durch die gesamte parlamentarische Arbeit, sind die Parlamentsparteien auch heute durch eine differenzierte fraktionsinterne Arbeitsteilung gekennzeichnet [1], mit der Folge, daß nicht jeder einzelne Abgeordnete in jedem Sachgebiet aus eigener Sachkenntnis zu einer politischen Entscheidung findet.[2]
Ob daher eine kleine, organisatorisch selbständige Gruppe Abgeordneter sich vorwiegend bestimmten politischen Aspekten der gesamten parlamentarischen Arbeit widmet, oder ob dieselbe Zahl Abgeordneter im Wege innerfraktioneller Arbeitsteilung dieselben thematischen Schwerpunkte bearbeitet, ist im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit des Parlaments insgesamt irrelevant.
Erst ein extrem hoch fraktionalisiertes Parlament könnte insoweit Leistungsdefizite dadurch aufweisen, daß keine Partei über eine hinreichende Mandatskapazität zur Abdeckung des gesamten inhaltlichen Spektrums parlamentarischer Arbeit verfügt. Wenn in diesem Fall die Streuung der parteispezifischen politischen Präferenzen nicht die gesamte Breite des parlamentarischen Handlungsbedarfs erfaßt, entstehen Defizite in der Wahrnehmung parlamentarischer Auf-

1. So verfügt z.B. die CDU über 17 fraktionsinterne Arbeitsgruppen sowie 5 weitere Interessengruppen, vergl. Amtliches Handbuch des Deutschen Bundestages.

2. SCHNEIDER, HdBdVerfR, S.285.

gaben, die als Gefährdung der Leistungs- und im Extremfall Handlungsfähigkeit anzusprechen sind. Die Gefahr einer derart hohen Parteienzersplitterung, derzufolge keine Partei über mindestens 50 [1] Abgeordnete verfügt, kann aber faktisch nach den obigen Ausführungen [2] ausgeschlossen werden.[3]

Somit ist festzustellen, daß die parlamentarische Mitwirkung von Splitterparteien unter dem Gesichtspunkt der personellen Arbeitsüberlastung der Abgeordneten dieser Parteien zwar möglicherweise zu organisatorischen Änderungen in der Arbeitsteilung, nicht aber zu einer Minderung der Effektivität parlamentarischer Arbeit führt.[4]

(5) Zusammenfassung

Die Auswirkungen eines Verhältniswahlrechts ohne Sperrklausel sind naturgemäß nur prognostisch feststellbar. Fest steht, daß die derzeitigen Wirkungen der Sperrklausel entfielen. Daß dies die Gefahr des Eintritts einer nachhaltigen Parteienzersplitterung zur Folge hätte, kann weder als wahrscheinlich angesehen, noch ausgeschlossen werden. Jedoch kann mit einiger Sicherheit von einer parlamentarischen Mit-

1. Diese Zahl bildet freilich nur einen Anhaltspunkt. Den 20 erforderlichen Ausschußmitgliedern sind dabei 5 Abgeordnete der Fraktionsgeschäftsführung, 20 Abgeordnete in sonstigen Gremien des Bundestages sowie 5 "freie" Abgeordnete hinzugerechnet. Die Zahl dürfte somit großzügig bemessen sein.
2. Siehe oben S.95 ff.
3. Eine andere Beurteilung mag sich hier im Blick auf das Europaparlament ergeben, wenn man insoweit auf die Funktionsfähigkeit der bundesdeutschen Vertretung im Europaparlament und nicht auf die Funktionsfähigkeit des Parlaments als Ganzem abstellt. Dieser Aspekt kann hier nicht vertieft werden. Vergl. zur 5 % Klausel im Europawahlgesetz: BVerfGE 51, 222; MURSWIEK, JZ 1979, S.48 ff; ders., DVBl 1980, S.123 ff; HAHLEN, DÖV 1979, S.282 ff; BLECKMANN, DÖV 1979, S.503 ff; DÖRR/THÖNES, JuS 1981, S.108 ff.
4. Wer demgegenüber auf dieser tatsächlichen Ebene zu entgegengesetzten Prognosen gelangt, ist hinsichtlich der rechtlichen Würdigung auf Art 38 I S.2 GG zu verweisen - vergl. S.124, Fn.3.

wirkung je einer radikalen Flügelpartei und deshalb mindestens von einer geringfügigen Erhöhung der Zahl parlamentarisch vertretener Parteien ausgegangen werden. Andererseits ist der Fortbestand des Volksparteiensystems und damit der Erhalt einer breiten politischen Mitte zu erwarten. Der Zerfall in eine "Unzahl kleiner Gruppen" [1] ist mithin unwahrscheinlich.[2]

Unterstellt man das Eintreten einer nachhaltigen innerparlamentarischen Parteienzersplitterung, so folgt daraus zunächst auf Grund der Pluralität der politischen Standpunkte eine Begünstigung effektiver parlamentarischer Kontrolle. Dieser Aspekt wird verstärkt auf Grund der regelmäßig erforderlichen Koalitionsregierungen, die eine gegenseitige, die Transparenz der Entscheidungsprozesse fördernde "Insiderkontrolle" der Regierung bewirken.
Ebenfalls begünstigt diese Parteienzersplitterung aber instabile Mehrheitsverhältnisse im Parlament. Zwar kann ein qualitativer Stabilitätsunterschied nur zwischen einem Zwei- und einem Mehrparteiensystem ohne absolute Mehrheit einer Partei festgestellt werden. Auch ist die Stabilität einer parlamentarischen Mehrheit wohl eher von der Radikalität bzw. Konsensfähigkeit der Mehrheitskoalitionsparteien, also von parteiprogrammspezifischen und gesellschaftspolitischen Parametern, als von der Anzahl der beteiligten Parteien abhängig. Dennoch ist eine gesteigerte Wahrscheinlichkeit instabiler Mehrheitsverhältnisse infolge innerparlamentarischer Parteienvielfalt nicht prinzipiell bestreitbar.

1. BVerfGE 1, 208 (248); 6, 104 (112).
2. RIDDER, Grundgesetzwidrige Wettbewerbsbeschränkungen, S.36; in der deutschen Geschichte des Parlamentarismus ist ein solcher Zerfall zu keinem Zeitpunkt festzustellen. Niemals hat es ein Parlament ohne große Parteien gegeben.

Der zur historisch-empirischen Verstärkung der Prognosen dienende Verweis auf die Entwicklung in der Weimarer Republik ist allerdings nicht geeignet, die These, ein Verhältniswahlrecht ohne Sperrklausel führe zur Parteienzersplitterung im Parlament und diese verursache die parlamentarische Handlungsunfähigkeit, zu untermauern.

Schließlich vermindert die parlamentarische Mitwirkung der Splitterparteien nicht die Effektivität parlamentarischer Arbeit, sondern verursacht nur eine strukturelle Veränderung der derzeitigen innerfraktionellen Arbeitsteilung zugunsten einer interfraktionellen Arbeitsteilung.

bb. Rechtliche Bewertung dieser Auswirkungen

Diese mutmaßlichen Auswirkungen eines Verhältniswahlrechts ohne Sperrklausel sind nun in den rechtlichen Kategorien der Funktionsfähigkeit zu beurteilen.

(1) Gefährdung der Funktionsfähigkeit des politischen Systems

Unter Zugrundelegung des auf das politische System als Ganzem bezogenen Funktionsfähigkeitsbegriff verursacht der Wegfall der Sperrklausel keine Gefahr der Funktionsunfähigkeit. Ohne die politisch desintegrierende, eine außerparlamentarische Opposition begünstigende Wirkung der derzeitigen Sperrklausel, ist die Stabilität des ganzen politischen Systems sogar eher erhöht. Die Chance der Anerkennung der herrschenden Konfliktlösungsverfahren und damit die antizipierte generelle Bereitschaft der Anerkennung des Entscheidungsinhalts steigt, wenn dieses Verfahren größtmögliche Beteiligungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten eröffnet.

Nach Maßgabe einer so verstandenen Funktionsfähigkeit begründet daher eher das Vorhandensein, als der Wegfall der Sperrklausel die Gefahr der Funktionsunfähigkeit.

(2) Gefährdung formaler Funktionsfähigkeit

Auch auf der Grundlage eines formal verstandenen Funktionsfähigkeitsbegriffs führt ein Verhältniswahlrecht ohne Sperrklausel nicht zu einer Gefahr der Funktionsunfähigkeit. Selbst wenn man den Eintritt einer innerparlamentarischen Parteienzersplitterung unterstellt, so ist doch auch ein hoch fraktionalisiertes Parlament in der Lage, eine Regierung zu bilden - im Zweifel eine Minderheitsregierung (Art 63 IV S.1 GG) -, über Gesetze zu beschließen - im Zweifel ablehnend - und die Regierung zu kontrollieren.
Auch eine Vielparteienkoalitionsregierung ist im Wege autonomer Ressortverantwortung der Minister, integrierender Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers und des Kollegialprinzips (Art 65 GG) in der Lage, die Exekutive zu leiten - im Zweifel ohne dabei ein planerisches Gesamtkonzept umsetzen zu können -, die auswärtigen Beziehungen zu gestalten - im Zweifel nicht widerspruchsfrei und gegebenenfalls nicht kontinuierlich - und Gesetzesvorschläge zu erarbeiten.

Die Qualität der politischen Arbeit mag daher möglicherweise erheblich leiden, die Funktionsfähigkeit des Parlaments und der Regierung im formalen Sinn ist aber nicht gefährdet.

(3) Gefährdung materieller Funktionsfähigkeit

Nur wenn man diese Qualität (und Quantität?) der Arbeit der politischen Staatsführung als Maßstab der Funktionsfähigkeit betrachtet, also ein materielles Funktionsfähigkeitsverständnis zugrundelegt, kann demnach ein Verhältniswahlrecht ohne Sperrklausel zu einer Gefährdung der Funktionsfähigkeit von Parlament und Regierung führen. Die materiell verstandene Funktionsfähigkeit bildet daher notwendigerweise den Ausgangspunkt der Überlegungen zur verfassungsrechtlichen Rechtfertigung einer Sperrklausel.

c. Verfassungsrechtlicher Schutz materieller Funktionsfähigkeit gegenüber der Parteigründungsfreiheit

aa. Problemlage

Auf der Grundlage dieser Überlegungen ist nun zu untersuchen, ob die ohne Sperrklausel möglicherweise gefährdete materielle Funktionsfähigkeit der politischen Staatsführung verfassungsrechtlich verwurzelt und damit tauglicher Ansatzpunkt für Einschränkungen anderer Verfassungsprinzipien ist.[1] Bejahendenfalls ist des weiteren zu fragen, ob der verfassungsrechtliche Schutz dieser materiellen Funktionsfähigkeit so stark ausgeprägt ist, daß er eine Einschränkung der Parteigründungsfreiheit und der daraus abgeleiteten realen Chance parlamentarischer Mitwirkung durch einfachgesetzliche Erschwernisse des parlamentarischen Zugangs, konkret also durch die 5 % Klausel, rechtfertigt.

1. HESSE, Grundzüge, S.27, Fn.31.

Das sich hier abzeichnende verfassungsrechtliche Spannungsverhältnis ist nicht identisch mit der Diskussion um ein Zwei- oder Mehrparteiensystem, die aus der Alternative Mehrheitswahlrecht/ Verhältniswahlrecht entstanden ist. Anders als ein mehrheitsbildendes Wahlrecht soll die Sperrklausel nicht die Wahrscheinlichkeit der Erreichung der absoluten parlamentarischen Mehrheit einer Partei fördern, sondern nur einer erheblichen innerparlamentarischen Parteienzersplitterung vorbeugen. Nur insoweit ist sie auch ein geeignetes Instrumentarium. Die in diesem Streit entwickelten Argumente [1] sind daher nur begrenzt auf die hier anstehende Frage übertragbar.

Ebenfalls nur teilweise verwertbar sind die aus dem Spannungsverhältnis der Gleichheitsnormen zur Funktionsfähigkeitsgewährleistung entwickelten Gesichtspunkte. Zwar besteht insoweit eine besondere Nähe, als auch dort die Rechtfertigung der Sperrklausel aus dem Gedanken der Funktionsfähigkeit den Gegenstand der Diskussion darstellt - dies aber im Blick auf die Wahlrechts- und Chancengleichheit, nicht im Verhältnis zur Parteigründungsfreiheit und der daraus entwickelten realen Chance parlamentarischer Mitwirkung.

Allerdings können derartige verfassungsrechtliche Spannungslagen nicht isoliert betrachtet werden, so daß Erwägungen aus der Gleichheitsdiskussion nicht unberücksichtigt bleiben können.

bb. Verfassungsrechtliche Verankerung des materiellen Funktionsfähigkeitsverständnisses

Es fehlt an einer ausdrücklichen Verfassungsnorm, derzufolge die Funktionsfähigkeit von Parlament und Re-

1. Vergl. die zusammenfassende Darstellung bei ALEMANN, Parteiensysteme im Parlamentarismus, S.89 ff, 136 ff und KAACK, Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems, S.396 ff; siehe auch MEYER, Wahlsystem und Verfassungsordnung, S.206 ff.

gierung zu gewährleisten wären.[1] Die materielle Funktionsfähigkeit samt ihrer Voraussetzung stabiler innerparlamentarischer Mehrheitsverhältnisse könnte daher lediglich als "heuristisches Prinzip"[2], das keinen verfassungsrechtlichen Niederschlag gefunden hat, aufzufassen sein.

Andererseits weist das Grundgesetz dem Parlament und der Regierung bestimmte Funktionen innerhalb des Staatsgefüges zu.[3] Diese Funktionszuweisung bedarf der Umsetzung in die Verfassungswirklichkeit, denn das Funktionsmodell des Grundgesetzes trägt den Anspruch seiner politischen Realisierung in sich. Die Einrichtung der Verfassungsorgane schließt im Grundsatz eine Bestands- und Funktionsgewährleistung ein. Daher ist aus einer Art Institutsgarantie eine verfassungsrechtliche Verankerung mindestens des formalen Verständnisses der Funktionsfähigkeit von Parlament und Regierung zu gewinnen.

Darüberhinaus enthält das Grundgesetz konkrete Handlungs- bzw. Regelungskompetenzzuweisungen, so z.B. in Art 70 ff, 80, 83 ff. Diese Kompetenzzuweisungen sind getragen von der verfassungsrechtlichen Erwartung, daß die berechtigten Organe in der Lage sind, im Falle des Handlungsbedarfs diese Befugnisse auszufüllen. So ist etwa aus der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes hinsichtlich der in Art 73 GG aufgezählten Gegenstände zu schließen, daß der Bundestag mittels parlamentarischer Mehrheit (Art 42 II S.1 GG) in der Lage sein soll, gesetzliche Regelungen in diesen Bereichen vorzunehmen. Art 39 I S.1 GG, der eine

1. Darauf weist auch MAUNZ in Maunz/Dürig, Art 38, Rn.56 hin.
2. KRÖGER, Schematische Parteiengleichheit, S.517.
3. Siehe oben S.92 f.

regelmäßige Legislaturperiode von vier Jahren festlegt,oder die Zuweisung bundeseigener Verwaltungskompetenzen in Art 86 ff GG, die eine mittel- und langfristige Planung und deren Umsetzung einschließen, indizieren darüberhinaus eine angestrebte Kontinuität der Arbeit des Parlaments und der Regierung.
Das Grundgesetz enthält also einige Normen, die die Handlungseffektivität der Verfassungsorgane voraussetzen und eine gewisse, beabsichtigte Kontinuität des politischen Handelns erkennen lassen.
Auch Art 67 I GG, der die Abwahl des Bundeskanzlers nur durch die Neuwahl eines anderen ermöglicht, kann als eine stabilitätssichernde Norm verstanden werden.

Ein materielles, an der Qualität des sachlich-inhaltlichen politischen Outputs, mithin an der Gestaltungskraft und Effektivität staatlichen Handelns orientiertes und daher stabile parlamentarische Mehrheitsverhältnisse voraussetzendes Verständnis der Funktionsfähigkeit kommt also in einigen verfassungsrechtlichen Normen zum Ausdruck. Funktionsfähigkeit in diesem materiellen Sinne könnte als "verfassungsrechtlicher Sollzustand" bezeichnet werden.
Der Gedanke der materiellen Funktionsfähigkeit ist somit verfassungsrechtlich verwurzelt. Eine Einschränkung anderer Verfassungsrechtsgüter aus dem Gesichtspunkt der Gefährdung der materiellen Funktionsfähigkeit von Parlament und Regierung kommt daher grundsätzlich in Betracht.

cc. Kein absoluter Schutz der Funktionsfähigkeit

Aus der grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Verankerung der so verstandenen Funktionsfähigkeit ist keine Aussage über die Reichweite und Intensität ihres verfassungsrechtlichen Schutzes gewonnen.

Der Umfang des Schutzes der Funktionsfähigkeit ist aus dem verfassungsrechtlichen Gesamtzusammenhang zu ermitteln, denn die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit stellt keine außerverfassungsrechtliche Vorgabe dar, die als absoluter Maßstab aufgefaßt werden könnte. Ein Schutz der Funktionsfähigkeit "um jeden Preis" würde den Bezug zur notwendigen demokratischen Legitimation der erstrebten parlamentarischen Leistungsfähigkeit mißachten. Die Funktionsfähigkeit kann daher nicht als solche, sondern nur im Rahmen der freiheitlich demokratischen Grundordnung, das aber heißt im Gesamtzusammenhang der Verfassung geschützt sein. Aus der Verfassung entwickelt, ist die Funktionsfähigkeit daher ihrerseits in ihrem Schutz- und Wirkungsbereich durch die Verfassung begrenzt.
So steht dem Gedanken der Funktionsfähigkeitsgewährleistung die in Art 21 I GG verfassungsrechtlich verankerte und durch Art 38 I verfahrensrechtlich abgesicherte Freiheit und Offenheit des parlamentarischen Zugangs gegenüber. Die Parteigründungsfreiheit ermöglicht und gewährleistet eine Parteienvielfalt, die auf Grund der Freiheit der passiven Wahlbeteiligung und der Stimmwertgleichheit durch Art 38 I S.1 GG in Verbindung mit der verfassungsrechtlich gebotenen Verhältniswahl [1] nach Maßgabe der Wählerstimme verfassungsrechtlich uneingeschränkt auf die Zusammensetzung des Parlaments durchschlägt.[2] Dadurch ist, vorbehaltlich einer Reduktion dieser Position aus Funktionsfähigkeitsgesichtspunkten [3], der parlamentarische Zugang

1. Siehe oben S.46 f.
2. So auch im Grundsatz BVerfGE 1, 208 (255); 14, 121 (133).
3. Die Einbeziehung der aus diesen Funktionsfähigkeitsgesichtspunkten abgeleiteten, den parlamentarischen Zugang einschränkenden Sperrklausel in die Untersuchung ihrer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung würde einen Zirkelschluß darstellen und muß daher unterbleiben.

zunächst verfassungsrechtlich offen ausgestaltet mit der Folge eines von der Verfassung einzukalkulierenden innerparlamentarischen Parteienpluralismus.
Dem steht nicht Art 21 I S.3 GG entgegen, denn die Gewährleistung innerparteilicher Demokratie kann nicht als Beschränkung oder Surrogat der Parteigründungsfreiheit und damit der Parteienvielfalt aufgefaßt werden.[1] Die Freiheit und Offenheit des politischen Willensbildungsprozesses und die daraus folgende politische Meinungsvielfalt, die in politischen Parteien ihre Organisationsform findet, erstreckt sich deshalb über die Wahlen unmittelbar auf die innerparlamentarische Willensbildung.

Diese Offenheit und Pluralität des parlamentarischen Zugangs setzt sich innerhalb des Parlaments über Art 38 I S.2 GG fort. Die Unabhängigkeit des Abgeordneten und damit die Freiheit der Entscheidung lassen theoretisch jeden Abgeordneten im Sinne stabiler Mehrheitsverhältnisse zu einem unkalkulierbaren Faktor der Instabilität werden.[2] Zwar sind diese Auswirkungen durch die faktische Parteibindung der Abgeordneten und der daraus folgenden, aus Art 21 I S.1 GG verfassungsrechtlich gerechtfertigten Fraktionsdisziplin in der praktischen parlamentarischen Arbeit abgemildert. Die rechtliche Parteiunabhängigkeit des Abgeordneten bleibt aber ein Indiz des nur beschränkt ausgeprägten Schutzes der Funktionsfähigkeit des Parlaments. Spätestens im Fall des Parteiaustritts oder -ausschlusses unter Beibehaltung des Abgeordnetenmandats entfaltet Art 38 I S.2 GG auch praktisch volle Wirksamkeit.[3]

1. Siehe oben S.32 f.
2. Ebenso ANTONI, ZParl 1980, S.102.
3. Im übrigen zeigt Art 38 I 2 GG, daß die Verfassung auch Leistungsdefizite des Parlaments, soweit diese, entgegen der hier vertretenen Auffassung, durch eine Parteienzersplitterung bzw. die parlamentarische Mitwirkung einzelner, nicht in die arbeitsteilige Parteiarbeit eingebundener Abgeordneter verursacht werden sollten, in Kauf nimmt.

Diese Vorschriften zeigen, daß stabile Mehrheitsverhältnisse und damit die Funktionsfähigkeit von Parlament und Regierung nicht absolut geschützt sind, sondern durch gegenläufige Normen, die der Gewährleistung der politischen Meinungsvielfalt und demokratischen Pluralität dienen und daher instabile parlamentarische Mehrheitsverhältnisse eher begünstigen, relativiert und begrenzt wird.

Auf der Grundlage dieser Argumentation, derzufolge sich das Maß der konkret verfassungsrechtlich geschützten Funktionsfähigkeit aus einer Analyse des verfassungsrechtlichen Gesamtgefüges der freiheitlich-demokratischen Grundordnung ergibt, könnte man nunmehr annehmen, Art 21 I S.2 GG schränke also die Funktionsfähigkeitsgewährleistung ein. Die reale Chance parlamentarischer Mitwirkung, derzufolge ein Wahlerfolg nicht an den Wahlquotienten verschärfende Bedingungen gebunden sein darf, beschränke daher die verfassungsrechtliche Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des Parlaments, nicht umgekehrt. Damit wäre dann freilich eine Begründung der Sperrklausel aus der notwendigen Sicherung der Funktionsfähigkeit nicht mehr möglich.

Indes ist eine solche Betrachtung unzutreffend. Die Funktionsfähigkeit ist nicht nur eine verfassungsrechtliche Restgröße, deren Gewährleistungsbereich sich als Ergebnis der Auslegung ihr zuwiderlaufender Normen ergibt. Vielmehr hat sie als verfassungsrechtlich selbständig geschütztes Rechtsgut [1] verfassungsdogmatischen Eigenwert und beeinflußt so auf Grund der Einheit der Verfassung [2] ihrerseits die Auslegung dieser Normen.

1. Siehe oben S.120 ff.
2. Vergl. HESSE, Grundzüge, Rn.71.

dd. Verfassungsrechtliches Spannungsfeld

Damit ist das verfassungsrechtliche Spannungsfeld der Rechtfertigung der Sperrklausel gekennzeichnet. Die Sicherung der parlamentarischen Leistungsfähigkeit einerseits und der Freiheit und Offenheit des parlamentarischen Zugangs andererseits stehen einander diametral gegenüber. Aus diesem Spannungsfeld lassen sich unter Verarbeitung der dargestellten tatsächlichen oder prognostizierten Auswirkungen mit und ohne Sperrklausel die jeweiligen Argumente herleiten, die im folgenden exemplarisch zur Verdeutlichung der Argumentationsstruktur dargestellt werden.[1]

(1) Mögliche Argumente für die Sperrklausel

Das Parlament stellt das zentrale Sachentscheidungsorgan dar. Hochkomplexe Entscheidungsmaterien der sozialstaatlichen Industriegesellschaft müssen durch das Zusammenwirken von Parlament und Regierung einer sachgerechten Lösung zugeführt werden. Dies setzt schnelle, sachorientierte, durch ein schlüssiges, umfassendes politisches Konzept getragene Entscheidung voraus. Diese Voraussetzungen sind in einer Vielparteienregierungskoalition gefährdet durch notwendige, langwierige Koalitionsabsprachen im Einzelfall, eine Meistbegünstigungspolitik jeder Koalitionspartei zugunsten ihrer Wählerschichten und durch eine Verwässerung des jeweiligen parteispezifischen Konzepts auf Grund des Koalitionskompromisses.

1. Auf den Nachweis von "Fundstellen" wird in dieser Darstellung verzichtet, da die einzelnen Aspekte, soweit sie in Literatur und Rechtsprechung Erwähnung finden, in zwar ähnlichen, aber anderen Zusammenhängen (vergl. oben S.120) erscheinen und deshalb im Spannungsfeld der Parteigründungsfreiheit und Funktionsfähigkeit nicht zitiert werden sollen.

Qualifizierte Arbeit des Parlaments und der Regierung setzt politisch und sachlich kompetente Akteure voraus. Neue Parteien ohne jede parlamentarische Erfahrung und ohne an der politischen Praxis relativierte, also tendenziell radikale programmatische Inhalte gefährden die Funktionsfähigkeit.
Die Leistungsfähigkeit der politischen Führung ist auch ein Kriterium der Legitimität politischer Herrschaft.
Die Gestaltungsfunktion hat schon logisch Vorrang vor der Kontrollfunktion. Eine nicht auszuschließende Minderung der Kontrolleffektivität durch eine geringere Vielfalt der Oppositionsparteien muß deshalb zur Sicherung der Gestaltungsfunktion in Kauf genommen werden.
Ein Vielparteienparlament führt notwendigerweise zu Profilierungszwängen, die eine Radikalisierung der politischen Kultur begünstigen und zugleich die Chance sachorientierter Lösungen vermindern.
Die innerparteiliche Interessenintegration und deren Ausgleich erhöhen den Handlungsspielraum der Parteien und begünstigen somit sachgerechte und gemeinwohlorientierte statt interessenspezifische Lösungen.

(2) Mögliche Argumente gegen die Sperrklausel

Die Sperrklausel ist ungeeignet zur Sicherung der Funktionsfähigkeit, weil sie nur die Zahl der parlamentarisch vertretenen Parteien zu mindern vermag, die Ursachen möglicher Instabilität aber vorwiegend in der Radikalität und Konsensunfähigkeit der politischen Inhalte zu sehen sind. Dem sicheren Eingriff in die Parteigründungsfreiheit steht daher nur ein zweifelhafter Nutzen für den Schutz der Funktionsfähigkeit gegenüber.
Ferner ist sie nicht erforderlich, weil eine konkrete Gefahr der Funktionsunfähigkeit weder bewiesen noch wahrscheinlich ist.

Letztlich ist sie unverhältnismäßig, weil sie stets zugleich eine Verminderung der Effektivität parlamentarischer Kontrolle sowie das Entstehen einer außerparlamentarischen Opposition begünstigt.
Die Sperrklausel verzerrt die Repräsentation der politischen Interessen. Im Extremfall können Stimmenminderheiten zu Mandatsmehrheiten führen.
Die durch die Sperrklausel notwendigerweise hohe innerparteiliche Integrationsleistung der Parteien zwingt zu parteiinternem Interessenausgleich und führt daher zu konturenlosen Allerweltsparteien.
Der innerparlamentarische Interessenausgleich ist transparenter als die innerparteiliche und erhöht daher die Nachvollziehbarkeit politischer Entscheidungen beim Wähler und damit die Bereitschaft zur Akzeptanz der Entscheidung.
Außerdem ist - historisch gesehen - der Ausgleich divergierender Interessen das elementare Strukturmerkmal des Parlaments.

ee. Verfassungsrechtliche Anhaltspunkte zur Lösung

Eine Auflösung und Konkretisierung dieser verfassungsrechtlichen Spannungslage im Blick auf die Zulässigkeit der Sperrklausel kann nicht in der Bewertung und Gewichtung dieser, jeweils in sich schlüssigen Argumente gefunden werden, sondern ist unmittelbar aus der Verfassung zu deduzieren. Die Verfassung enthält insoweit einige einschlägige Anhaltspunkte.

(1) Art 63 IV, 67 I, 68 I, 81 GG

Die Art 63 IV, 67 I, 68 I und 81 GG enthalten Regelungen, die der Instabilität parlamentarischer Mehrheitsverhältnisse Rechnung tragen.
Art 63 IV S.1 GG bestimmt, daß als Bundeskanzler gewählt ist, wer die meisten Stimmen im Bundestag erhält. Zwar geht dem der nachdrückliche Versuch

einer Mehrheitsbildung zugunsten der zukünftigen Regierung voran (Art 63 II, III GG). Kommt aber eine mehrheitsfähige Koalition nicht zustande, so sieht das Grundgesetz nach Maßgabe der Entscheidung des Bundespräsidenten entweder eine Minderheitsregierung oder die Ausschreibung vorzeitiger Neuwahlen vor.

Auch der Zerfall einer zunächst bestehenden parlamentarischen Mehrheit führt nicht notwendigerweise zu Neuwahlen. Gemäß Art 68 I S.1 GG kann der Bundespräsident auf Vorschlag des Bundeskanzlers den Bundestag auflösen, wenn dieser dem Bundeskanzler nicht mehrheitlich das Vertrauen ausgesprochen hat. Schlägt der Bundeskanzler dies jedoch nicht vor, oder stimmt der Bundespräsident der Auflösung nicht zu, so bleibt die Bundesregierung, ohne durch eine stabile parlamentarische Mehrheit gestützt zu sein, im Amt. In einem solchen Fall der Handlungsunfähigkeit können als dringlich bezeichnete Gesetze sogar gleichsam am Parlament vorbei im Wege des Gesetzgebungsnotstandes (Art 81 GG) erlassen werden.
Das Auflösungsrecht des Bundespräsidenten erlischt, wenn sich im Bundestag eine parlamentarische Mehrheit zugunsten eines anderen Bundeskanzlers bildet, Art 68 I S.2 GG.

Art 67 I GG schließlich trägt wechselnden Mehrheitsverhältnissen durch die Möglichkeit der Wahl eines anderen Bundeskanzlers während der Legislaturperiode Rechnung.

Diese Regelungen zeigen, daß die Verfassung instabile Mehrheitsverhältnisse infolge des offen und frei ausgestalteten parlamentarischen Zugangs als politische Realität anerkennt und differenzierten

Konfliktlösungen zuführt.[1]
Das Grundgesetz verfolgt damit nicht die Strategie der Konfliktvermeidung, das heißt der größtmöglichen Vorsorge gegen instabile Mehrheitsverhältnisse, sondern die der Konfliktlösung. Aus der Perspektive der Funktionsfähigkeitsgewährleistung ist damit ein Risikopotential in der Verfassung angelegt.

Das Konfliktlösungsmodell des Grundgesetzes sieht vorrangig innerparlamentarische Wege der Beseitigung der Gefahr der Funktionsunfähigkeit vor (Art 67 I, 68 I S.2, 63 IV S.1 GG) und nimmt notfalls sogar die vorübergehende Ausschaltung des Parlaments in Kauf (Art 68 I S.1 i.V.m. 81 GG). Erst als ultima ratio und nur mit Zustimmung des Bundespräsidenten ist zur Sicherung der Funktionsfähigkeit die Auflösung des Parlaments und die Ausschreibung vorzeitiger Neuwahlen vorgesehen (Art 68 I S.1, 63 IV S.3 GG).[2]

(2) Umkehrschluß aus Art 21 II GG

Der grundsätzliche Vorrang der Konfliktlösungs- vor der Konfliktvermeidungsstrategie kommt auch in Art 21 II GG bzw. dem Fehlen einer Verfassungsnorm zur Abwehr quantitativ bedingter Gefahren zum Ausdruck.
Gemäß Art 21 II GG i.V.m. § 46 BVerfGG kann das Bundesverfassungsgericht auf Antrag die Verfassungswidrigkeit einer Partei mit der Folge ihrer Zwangsauflösung feststellen.
Damit ist ein Schutz des Parlaments und der Regierung vor der politischen Mitwirkung bestimmter Parteien gewährleistet. Die Verfassung sieht die Abwehr

1. Vergl. KRÖGER, Schematische Parteiengleichheit, S.517; ANTONI, ZParl 1980, S.102 f; ders., Demokratie und Recht 1979, S.409 ff.
2. ähnlich: MAURER, DÖV 1982, S.1003 f; BVerfGE 62, 1 (42, 44).

qualitativ, das heißt aus dem politisch-inhaltlichen Auftreten einzelner Parteien begründeter Gefahr vor. Insoweit ergibt sich aus Art 21 II GG eine verfassungsrechtliche Schranke der Offenheit des politischen Willensbildungsprozesses und damit auch der Freiheit und Offenheit des parlamentarischen Zugangs. Zugleich bestimmt Art 21 II GG aber, daß diese Abwehr politisch-inhaltlicher Gefahren für die Funktionsfähigkeit der Staatsorgane durch politische Parteien allein dem Bundesverfassungsgericht obliegt. Auf Grund dieses Parteienprivilegs sind daher daneben andere Maßnahmen zum Zwecke der Ausschaltung bestimmter Parteien unzulässig.[1]

Die Verfassung sieht demgegenüber keinen präventiven Schutz gegen quantitativ, das heißt aus der Zahl der parlamentarisch mitwirkenden Parteien begründete Gefahren vor.[2] Eine solche Vorschrift, also nächstliegend eine ausdrückliche Ermächtigung des Gesetzgebers zur Einführung parlamentarischer

1. In begrüßenswerter Deutlichkeit BVerfGE 1, 208 (255: "Parteien dürfen aus dem Grunde, daß sie eine politische Gefahr für die Demokratie darstellen (Art 21 II S.1), nur in dem Verfahren des Art 21 II S.2 ausgeschaltet werden, nicht aber mit Mitteln der Wahltechnik"); bestätigt in E 41, 399 (419); ebenso JÜLICH, Chancengleichheit der Parteien, S.109; zur Sperrwirkung des Art 21 II auch SCHMIDT, Die Freiheit verfassungswidriger Parteien und Vereinigungen, S.187 ff.

2. Wenn HAMANN in Hamann/Lenz, Art 38, Anmkg B 5 d meint, das Fehlen einer ausdrücklichen Ermächtigung zur Einführung einer Sperrklausel begründe deren Verfassungswidrigkeit wegen Verstoßes gegen das Rechtsstaatsprinzip, so ist dies zu vordergründig. Art 21 III und 38 III GG ermächtigen den Bundesgesetzgeber zur einfachgesetzlichen näheren Ausgestaltung des Parteien- und Wahlrechts. Wenn eine verfassungsrechtliche Analyse die Zulässigkeit der Sperrklausel ergibt, so ist deren einfachgesetzliche Einführung auch im Rahmen der Ausgestaltungsermächtigungen in Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Vorgaben möglich. Das Fehlen einer ausdrücklichen Ermächtigung ist daher nur einer von mehreren Gesichtspunkten im Rahmen der verfassungsrechtlichen Analyse, begründet aber nicht per se die Unzulässigkeit der Sperrklausel.

Zugangshindernisse, z.B. durch eine Sperrklausel, ist im Parlamentarischen Rat mehrfach und gegensätzlich diskutiert worden.[1] Der Herrenchiemsee-Entwurf enthielt eine solche Ermächtigung. Erst in der dritten Lesung im Hauptausschuß wurde diese Bestimmung im Bewußtsein ihrer Schutzfunktion mit elf gegen zehn Stimmen gestrichen.[2]

Eine solche Norm, die ausdrücklich dem Schutz der Funktionsfähigkeit von Parlament und Regierung gegenüber quantitativ begründeten Gefahren dient, fand daher keinen Eingang in die Verfassung. Demzufolge wurde im Parlamentarischen Rat überwiegend die Meinung vertreten, daß auf Grund dieser bewußten Streichung der ausdrücklichen Ermächtigung eine einfachgesetzliche Einführung einer Sperrklausel verfassungswidrig sei.[3]

Folgerichtig enthielt auch das vom Wahlrechtsausschuß des Parlamentarischen Rates erarbeitete und vom Plenum am 10.5.1949 beschlossene [4] Wahlgesetz zur Wahl des ersten Deutschen Bundestages keine Sperrklausel.

Diese fand erst auf Initiative der Ministerpräsidenten der Länder im Zusammenwirken mit den Militärgouverneuren Eingang in das Wahlgesetz [5], was den Ministerpräsidenten seitens der SPD, der FDP, des Zentrums und der Kommunisten den Vorwurf des "ersten Verfassungsbruchs" eintrug.[6]

1. Vergl. Parlamentarischer Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses: 2. Sitzung vom 11.11.1948, 30. Sitzung vom 6.1.1949 und 48. Sitzung vom 9.2.1949.
2. 48. Sitzung vom 9.2.1949.
3. FÜSSLEIN, JöR, N.F.1, S.352 m.w.N.
4. Parlamentarischer Rat, Sten.Ber., 11. Sitzung vom 10.5.1949.
5. FENSKE, Strukturprobleme, S.182; RÖHL, DVBl 1954, S.561 f.
6. BENZ, Von der Besatzungsherrschaft zur Bundesrepublik, S.251.

Die historische Betrachtung ergibt somit, daß ein verfassungsrechtlicher Schutz der Funktionsfähigkeit der Staatsorgane auch gegenüber quantitativ begründeten, also aus der Vielzahl der parlamentarisch vertretenen Parteien möglicherweise entstehenden Gefahren nicht etwa vergessen, sondern bewußt abgelehnt und eine einfachgesetzliche Einführung für verfassungswidrig erachtet wurde.

ff. Schlußfolgerungen

(1) Unzulässigkeit einer generellen Sperrklausel

Aus den einzelnen verfassungsrechtlichen Anhaltspunkten ergibt sich demnach folgende, in der Verfassung angelegte Vorgabe im Spannungsverhältnis zwischen Parteigründungsfreiheit und Funktionsfähigkeit: Die Funktionsfähigkeit ist im Hinblick auf qualitative Gefährdungen durch Art 21 II GG geschützt. Aus diesem Gesichtspunkt läßt sich aber auf Grund der ausschließlichen Zuweisung an das Bundesverfassungsgericht keine Rechtfertigung der Sperrklausel herleiten.[1]
auf Grund der innerparlamentarischen Parteienvielfalt enthält das Grundgesetz in bewußter historischer Entscheidung keine Normen, die bereits im Vorfeld des parlamentarischen Zugangs funktionsfähigkeitssichernd wirken. Vielmehr führt das Grund-

1. Charakteristisch für die Verkennung dieser verfassungsrechtlichen Schranke einer möglichen Begründung der 5 % Klausel HERMENS, Verfassungslehre, S.429: Die Sperrklausel sei "kein Stein der Weisen. In Ländern wie Frankreich und Italien wäre sie erfolglos, d.h. sie hätte demokratische Mittelparteien aus dem Parlament geworfen und nicht die Kommunisten."; ebenso mit entgegengesetzter Zielrichtung v.BEYME, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, S.94: Es sei zu fragen, "ob das schwedische Beispiel, das seine Vierprozentklausel unter anderem auch im Hinblick auf die Möglichkeit kalkulierte, die Kommunisten im Parlament weiterhin vertreten sein zu lassen, nicht deutschen Verhältnissen angepaßt übernommen werden könnte".

gesetz die aus dem offen und deshalb plural ausgestalteten parlamentarischen Zugang möglicherweise folgenden, funktionsfähigkeitsgefährdenden Fälle instabiler Mehrheitsverhältnisse differenzierten Lösungen zu, die vorrangig eine innerparlamentarische Bewältigung und als ultima ratio vorzeitige Neuwahlen vorsehen.

Diese verfassungsrechtlichen Vorgaben enthalten keinerlei Anhaltspunkte für die Zulässigkeit einer generellen, das heißt bei jeder Wahl Anwendung findenden Behinderung des parlamentarischen Zugangs durch eine Sperrklausel. Eine solche Sperrklausel verkennt die verfassungsrechtlich vorgegebenen Wertungen zugunsten eines uneingeschränkten, offenen parlamentarischen Zugangs. Der durch eine solche Sperrklausel bewirkte einfachgesetzliche Eingriff in die verfassungsrechtlich gewährleistete Parteigründungsfreiheit ist daher aus der Verfassung nicht zu rechtfertigen.
Eine generelle Sperrklausel ist deshalb verfassungswidrig.

(2) Zulässigkeit einer Sperrklausel im Fall vorzeitiger Neuwahlen

Dies ist anders zu beurteilen in dem Sonderfall der vorzeitigen Neuwahlen. Wenn die durch instabile Mehrheitsverhältnisse eingetretene, punktuelle Handlungsunfähigkeit innerparlamentarisch nicht zu beseitigen ist, verweist die Verfassung in das Wahlrecht. Diese vorzeitigen Neuwahlen sind strukturell von den regelmäßigen Wahlen am Ende einer Legislaturperiode verschieden. Während letztere als elementarer Kern demokratischen Staatsverständnisses eine Vielzahl von Funktionen in sich tragen [1], dar-

1. Vergl. z.B. SCHIFFER, HdBdVerfR, S.295; unter Legitimationsgesichtspunkten LUHMANN, Legitimation durch Verfahren, S.155 ff.

unter auch die Hervorbringung handlungsfähiger Staatsorgane, sind vorzeitige Neuwahlen vorrangig an diesem Ziel orientiert. Sie können als 'Wahlen zur Wiederherstellung der Handlungsfähigkeit' gekennzeichnet werden. Als letztes Mittel zur Verhinderung dauernder Handlungs- und damit materieller Funktionsunfähigkeit sieht die Verfassung diese vorzeitigen Neuwahlen vor und delegiert damit den Schutz der Funktionsfähigkeit nunmehr in das Wahlrecht.

Einfachgesetzliche wahlrechtliche Regelungen, die diesen Schutz ausgestalten und konkretisieren, können daher auch dann nicht als den verfassungsrechtlichen Wertungen zuwiderlaufend angesehen werden, wenn sie zugleich eine partielle Verkürzung der grundsätzlich gewährleisteten pluralen parlamentarischen Inputstrukturen bewirken.
Freilich setzt dies die Eignung und Verhältnismäßigkeit der jeweiligen wahlrechtlichen Instrumentarien voraus; grundsätzlich aber sind aus dem Gesichtspunkt des im Fall vorzeitiger Neuwahlen in das Wahlrecht verlagerten Schutzes der verfassungsmäßig verankerten Funktionsfähigkeit Regelungen, die auch die Parteigründungsfreiheit einschränken, zulässig.

(a) Eignung der Sperrklausel

Die Sperrklausel wirkt der innerparlamentarischen Parteienzersplitterung entgegen und ist daher zur Sicherung der Funktionsfähigkeit in dem Maß geeignet, in dem die Gefahr der Funktionsunfähigkeit auf dieser Parteienzersplitterung beruht. Da ein grundsätzlicher Zusammenhang zwischen der Zahl der im Bundestag vertretenen Parteien und der Handlungsfähigkeit des Parlaments dahingehend, daß eine steigende Parteienzersplitterung die Wahrscheinlichkeit instabiler Mehrheitsverhältnisse steigert,

nicht zu widerlegen war [1], kann auch die abstrakte Eignung einer Sperrklausel zur Sicherung der Funktionsfähigkeit nicht bestritten werden.

Eine nur bei vorzeitigen Neuwahlen Anwendung findende Sperrklausel ist aber noch unter einem zusätzlichen, dem Konfliktlösungsmodell des Grundgesetzes angepaßten Gesichtspunkt besonders geeignet: sie fördert die Konsensbereitschaft der parlamentarisch mitwirkenden Splitterparteien, denn diese Parteien müssen im Fall der Ausschreibung vorzeitiger Neuwahlen, unter denen die Sperrklausel Anwendung fände, mit dem Verlust der parlamentarischen Mitwirkungsmöglichkeit rechnen und werden daher an der Verhinderung vorzeitiger Neuwahlen besonders interessiert sein. Diese Vorwirkung [2] mindert die teilweise prognostizierte Gefahr einer Radikalisierung der Parteien und begünstigt die verfassungsrechtlich vorrangige innerparlamentarische Beseitigung einer Gefahr für die Funktionsfähigkeit von Parlament und Regierung.

Die Sperrklausel bei vorzeitigen Neuwahlen ist mithin in doppelter Hinsicht als geeignet anzusehen, die Funktionsfähigkeit des Parlaments zu gewährleisten.

(b) Verhältnismäßigkeit der Sperrklausel

Die Verhältnismäßigkeit einer auf vorzeitige Neuwahlen beschränkten Sperrklausel ist zunächst nur dann zu bejahen, wenn diese Neuwahlen tatsächlich die ultima ratio zur Herstellung der Handlungsfähigkeit darstellen. Die durch einvernehmliche Zusammenarbeit des Bundeskanzlers und der Parlamentsmehrheit

1. Siehe oben S.101 ff.
2. Der Begriff der Vorwirkung bezieht sich hier freilich nicht auf das Wahlverhalten, sondern auf das innerparlamentarische Verhalten der Parteien.

herbeigeführte vorzeitige Neuwahl, der keine parlamentarische Handlungsunfähigkeit zugrundeliegt, rechtfertigt nicht die Anwendung einer Sperrklausel in dieser Wahl. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer einfachgesetzlichen Sperrklausel im Fall vorzeitiger Neuwahlen ist daher durch die Einführung wirksamer Regelungen zur Verhinderung von vorzeitigen Neuwahlen auf der Grundlage "manipulierter" Erforderlichkeit bedingt.[1]

Im übrigen ist die Verhältnismäßigkeit einer solchen Sperrklausel abhängig von ihrer Höhe. Hier steht dem Gesetzgeber ein Ermessensspielraum zu, der verfassungsrechtlich nur insofern begrenzt ist, als auch durch die auf vorzeitige Neuwahlen beschränkte Klausel die Parteigründungsfreiheit nicht in ihrem Wirkungsbereich völlig negiert werden darf. Deshalb wäre z.B. eine 20 % Klausel trotz des ultima ratio Charakters der Regelung ohne weiteres unzulässig. Die derzeitige Höhe der Sperrklausel kann jedoch nicht als ermessensfehlerhafte Festlegung angesehen werden, wenngleich einzuräumen ist, daß "rationale Begründungen" [2] innerhalb dieses Rahmens letztlich nicht möglich sind.

(c) Ergebnis

Eine 5 % Sperrklausel ist daher sowohl ein geeignetes als auch verhältnismäßiges Mittel zur Sicherung

1. Vergleiche zu dem Streit um die verfassungsrechtliche Zulässigkeit dieses Verfahrens zur Herbeiführung vorzeitiger Neuwahlen einerseits (zulässig) SCHNEIDER, JZ 1973, S.652 ff; LIESEGANG, NJW 1983, S.147 ff; SCHELLER, Die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode, S.22; andererseits (unzulässig) NEUBAUER, DÖV 1973, S.597 ff; MAURER, DÖV 1982, S.1001 ff; SCHENKE, NJW 1983, S.150 ff; zur Entwicklung im Deutschen Bundestag 1982: BVerfGE 62, 1 = DÖV 1983, S.236 ff, m.abl.Anmkg von MEYER.
2. FRIESENHAHN, Parteien und Parlamentarismus, S.29 f; ebenso RÖHL, DVBl 1954, S.593.

der Funktionsfähigkeit von Parlament und Regierung. Soweit dem Wahlrecht verfassungsrechtlich die Funktionssicherung zugewiesen ist, also im Fall vorzeitiger Neuwahlen, ist sie deshalb verfassungsrechtlich zulässig.

d. Die Grundmandatklausel und die Ausnahme zugunsten nationaler Minderheiten

Die Alternativ- und Ausnahmebestimmungen des § 6 VI BWG sind nur unter dem Blickwinkel der Gleichheitsnormen [1], nicht aber der Parteigründungsfreiheit von Bedeutung. Als Abschwächung der zugangshemmenden Wirkung der 5 % Sperrklausel können sie dort, wo diese schon für sich allein zulässig ist, die Parteigründungsfreiheit nicht beeinträchtigen.
Soweit die Sperrklausel unzulässig ist, also als generelle wahlrechtliche Präventivmaßnahme, vermögen auch die Ergänzungsbestimmungen trotz ihres abschwächenden Charakters nicht die Zulässigkeit einer verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigenden Erschwernis des parlamentarischen Zugangs zu begründen.

Die Grundmandatklausel und die Ausnahme zugunsten nationaler Minderheiten sind deshalb im Wirkungsbereich der Parteigründungsfreiheit irrelevant.

1. Zur Diskussion um die Ergänzungsbestimmungen: FROWEIN, AöR 99 (1974), S.91 ff; RINCK, DVBl 1958, S.226; JÜLICH, Chancengleichheit der Parteien, S.109 ff; MEYER, Wahlsystem und Verfassungsordnung, S.236 ff; HAMANN in Hamann/Lenz, Art 38, Anmkg B 5 e; HEGELS, Die Chancengleichheit der Parteien, S.58 ff; ders., ZRP 1969, S.105 f; PETER, Wahlabsprachen politischer Parteien, S.109 ff; JESSE, Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform, S.257;
HENKE, Das Recht der politischen Parteien, S.210; SCHREIBER, HdB des Wahlrechts, § 6 BWG, Rn.16; LEIBHOLZ, Strukturprobleme, S.47 ff; BVerfGE 5, 77 (83); 6, 84 (95 ff).

4. Zusammenfassung

Die Sperrklausel des § 6 VI BWG hat vielschichtige Auswirkungen. Im einzelnen nicht quantifizierbar entfaltet sie parlamentarische Konzentrationswirkung, innerparteiliche Integrationswirkung und politische Desintegrationswirkung. In nummerischer Hinsicht hat sie seit 1957 insgesamt 16 Parteien von der parlamentarischen Mitwirkung ausgeschlossen.

Die Sperrklausel wird gegenüber der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien aus dem Gesichtspunkt der Funktionsfähigkeit des Parlaments und der Regierung gerechtfertigt. Neben Gleichheitsnormen verletzt die 5 % Klausel auch die Parteigründungsfreiheit und bedarf daher dieser gegenüber der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung, die sich - soweit ersichtlich - ebenfalls nur aus dem Gedanken der Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments ergeben könnte. Der Begriff der Funktionsfähigkeit kann auf das politische System als Ganzes bezogen oder formal oder materiell verstanden werden. Nur auf der Grundlage eines materiellen Funktionsfähigkeitsverständnisses begründen die plausibel prognostizierbaren Auswirkungen eines Verhältniswahlrechts ohne Sperrklausel möglicherweise eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit des Parlaments und der Regierung.

Ein solches materielles Funktionsfähigkeitsverständnis ist in der Verfassung verankert und daher grundsätzlich tauglicher Ansatzpunkt zur Rechtfertigung einer einfachgesetzlichen Einschränkung anderer Verfassungsnormen. Die Funktionsfähigkeit ist aber kein absolut geschützter verfassungsrechtlicher Wert, sondern das konkrete Maß des verfassungsrechtlichen Schutzes der Funktionsfähigkeit ergibt sich erst aus dem Gesamtzusammenhang der Verfassung. Andererseits ist die Funktionsfähigkeits-

gewährleistung aber nicht nur die Restgröße der Anwendungsbereiche kollidierender Normen, sondern hat eigenständige verfassungsrechtliche Bedeutung und wirkt daher auf die Auslegung dieser kollidierenden Normen ein.
Der Funktionsfähigkeitsgewährleistung, also der Sicherung der Leistungsfähigkeit der politischen Staatsführung, steht die in Art 21 I GG verfassungsrechtlich ausgeprägte und in Art 38 I GG verfahrensrechtlich abgesicherte Freiheit und Offenheit des parlamentarischen Zugangs diametral gegenüber. In diesem Spannungsverhältnis ist eine einfachgesetzliche Sperrklausel verfassungsrechtlich nur zu rechtfertigen, soweit die Verfassung Anhaltspunkte für den Schutz der Funktionsfähigkeit durch eine Erschwernis des parlamentarischen Zugangs enthält.
Solche Anhaltspunkte können ihr hinsichtlich einer generellen Zugangsbeschränkung nicht entnommen werden. Art 63 IV, 67 I, 68 I und 81 GG zeigen, daß die Verfassung die infolge eines offen ausgestalteten parlamentarischen Zugangs möglichen Gefahren der materiellen Funktionsunfähigkeit durch instabile Mehrheitsverhältnisse einkalkuliert und differenzierten Lösungen zuführt, die vorrangig eine innerparlamentarische Bewältigung der Konfliktlage und erst als ultima ratio vorzeitige Neuwahlen vorsehen. Diese verfassungsrechtliche Gewichtung im Spannungsfeld zwischen Parteigründungsfreiheit und Funktionsfähigkeit wird durch Art 21 II GG bzw. das - historisch bewußte - Fehlen einer Norm zum Schutz vor quantitativ bedingter Gefährdung der Funktionsfähigkeit verstärkt.

Infolge dieser verfassungsrechtlichen Vorgaben ist eine generelle, bei jeder Wahl Anwendung findende Sperrklausel verfassungsrechtlich unzulässig.

Zulässig ist ein wahlrechtlich ausgestalteter Schutz der Funktionsfähigkeit hingegen insoweit, als die Verfassung zur Herstellung der parlamentarischen Handlungsfähigkeit vorzeitige Neuwahlen vorsieht und so, nachdem innerparlamentarische Konfliktlösungsstrukturen versagt haben, den Schutz der materiellen Funktionsfähigkeit in das Wahlrecht delegiert. In diesem Zusammenhang erweist sich eine in Höhe von 5 % nicht ermessensfehlerhaft festgelegte Sperrklausel auf Grund der zu erwartenden konsensbegünstigenden Vorwirkung als ein besonders geeignetes und nach Einführung wirksamer Regelungen zur Verhinderung "manipulierter" Erforderlichkeit vorzeitiger Neuwahlen auch verhältnismäßiges Mittel.

Die Sperrklausel ist daher gegenüber der Parteigründungsfreiheit nur im Fall vorzeitiger Neuwahlen verfassungsrechtlich zulässig.

VIII. Der Wahlkampf

1. Die rechtliche Ausgestaltung des Wahlkampfes

a. Parteienfreiheit

Der Wahlkampf ist rechtlich durch das Prinzip der Parteienfreiheit [1] geprägt. Der freie, das heißt staatlich nicht anders als durch die allgemeinen Gesetze begrenzte Wettbewerb der Parteien bildet den rechtlichen Grundgedanken der Ausgestaltung des Wahlkampfes. Die Betätigungsfreiheit der Parteien ist weder quantitativ durch gesetzliche Festlegung einer Höchstgrenze zulässiger Wahlkampfaufwendungen,[2] noch qualitativ durch rechtlich verbindliche Reduktion auf bestimmte Formen der Wahlwerbung beschränkt.
Diese Betätigungsfreiheit auf der Grundlage staatlicher Neutralität, also chancengleicher, wettbewerbsneutraler Behandlung der wahlwerbenden Parteien durch den Staat, ist das Kernstück ungehinderter Konkurrenz der gesellschaftlich verwurzelten und getragenen politischen Parteien um die Stimme des Wählers.

b. Öffentliche Leistungen

Dieses Grundprinzip des freien und offenen Wettbewerbs der Parteien wird überlagert und ergänzt durch die staatliche Gewährung öffentlicher Leistungen an die wahlwerbenden Parteien. Die Parteien erhalten kostenlose Sendezeiten im Rundfunk (Hörfunk und Fernsehen) und ihnen werden öffentliche Räume teilweise kostenlos oder zum Selbstkostenpreis für

1. Siehe oben S.21 ff.
2. Ausdrücklich BVerfGE 21, 196 (200); auch SCHEUNER, DÖV 1968, S.93; für verfassungsrechtlich zulässig hält SEIFERT, Die politischen Parteien, S.325 ff eine solche Begrenzung.

Parteiveranstaltungen zur Verfügung gestellt. Ebenso erteilt die Verwaltung Sondernutzungserlaubnisse zur Benutzung öffentlicher Straßen in einer den Gemeingebrauch übersteigenden Weise, etwa durch das Aufstellen von Informationsständen [1, 2] oder Rednerbühnen für Großveranstaltungen. Ferner stellen die Gemeinden Werbeflächen für Plakatwerbung der Parteien zur Verfügung.[3]

Neben derartigen Sachleistungen erhalten die wahlwerbenden Parteien aber vor allem wahlkampfbezogene Geldleistungen nach Maßgabe der Regelung der Wahlkampfkostenerstattung, also wenn sie mehr als 0,5 % der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen oder, falls eine Landesliste der Partei nicht zugelassen war, 10 % der im Wahlkreis abgegebenen gültigen Erststimmen erhalten. Die Höhe dieser Geldleistungen ist linear abhängig vom Wahlerfolg der Partei (§ 18 II, III PartG).
Die Wahlkampfkostenerstattung ist nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts trotz des verfassungsrechtlichen Verbots der staatlichen Finanzierung der allgemeinen Parteiarbeit [4] zulässig.[5] Die Abhaltung

1. Im einzelnen ist hier die Grenze zwischen erlaubnisfreiem Gemeingebrauch und erlaubnisbedürftiger Sondernutzung nicht immer eindeutig. So wird das Verteilen von Flugblättern inzwischen unbestitten als Gemeingebrauch angesehen (vergl. OVG Lüneburg, NJW 1977, S.916 f; OLG Celle, DVBl 1976, S.111 mit zustimmender Anmkg PLÄHN, S.112 f; CROMBACH, DVBl 1977, S.277 f), hingegen ist das Aufstellen eines kleinen Tisches zum Verkauf politischer Zeitungen und Broschüren gegebenenfalls erlaubnispflichtig, auch wenn dadurch keine konkrete Behinderung verursacht wird (so OLG Stuttgart, DVBl 1979, S.77 ff gegen OLG Saarbrücken, NJW 1976, S.1362 f).
2. Die Erteilung der Erlaubnis besagt nichts über die Gebührenpflichtigkeit der politischen Parteien; siehe auch BVerfG, NJW 1977, S.671.
3. Zur Gebührenpflicht siehe BVerwG, DÖV 1978, S.889.
4. BVerfGE 20, 56 (96 ff).
5. BVerfGE 24, 300 (334 ff); zustimmend RANDELZHOFER, JZ 1969, S.537 f; SCHEUNER, DÖV 1968, S.93.

von Wahlen sei eine öffentliche Aufgabe, die ohne die Mitwirkung der als Wahlvorbereitungsorganisationen charakterisierten politischen Parteien nicht durchführbar sei. Die Verpflichtung des Staates zur Durchführung und damit zur Finanzierung der Wahlen berechtige zugleich zum Kostenersatz zugunsten derjenigen privaten Organisationen, deren Beteiligung notwendige Voraussetzung für die Durchführung der Wahlen ist, um deren Abhängigkeit von möglicherweise sachfremden Finanzierungsquellen zu mindern. Wegen der entscheidenden Aufgabe, die den Parteien von Verfassungs wegen bei der Durchführung dieser öffentlichen Aufgabe zukomme, müsse es zulässig sein, nicht nur für die Wahlen selbst, sondern auch für die die Wahlen tragenden politischen Parteien finanzielle Mittel von Staats wegen zur Verfügung zu stellen, also die tatsächlichen Kosten eines Wahlkampfes zu ersetzen, der unter den jeweiligen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen einer angemessenen werbenden Darstellung der Programme und Ziele und der notwendigen Auseinandersetzung der um die politische Macht kämpfenden Parteien dient.[1, 2]

Diese Begründung ist freilich in der wissenschaftlichen Literatur nicht unangefochten geblieben.[3] Hauptsächlich wird dagegen vorgebracht, die Wahl-

1. BVerfGE 8, 51 (63); 11, 239 (241); 12, 276 (280); 20, 56 (96 f, 113 ff); 41, 399 (414 f); 52, 63 (84).
2. Auf der Grundlage dieser Argumentation wäre freilich auch ein Kostenersatz zugunsten der Wähler für die Fahrt zum Wahllokal zu erwägen.
3. SEIFERT, Die politischen Parteien, S.150 f, 308 ff; PETER, JuS 1969, S.565; PREUß in AK, Art 21, Rn. 77 ff; Bericht Parteienfinanzierung, S.55; KLEIN in Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art 21, Rn.18; STEIN, Staatsrecht, S.142; TSATSOS/MORLOK, Parteienrecht, S.155; GRIMM, HdBdVerfR, S.351 f; LIPPHARDT, Die Gleichheit der politischen Parteien, S.645; KONOW, DÖV 1968, S.76; ZWEIGERT, Parteienfinanzierung und Parteienfreiheit, S.502 ff; LEIBHOLZ/RINCK, Art 21, Rn.10.

kampfkostenerstattung sei eine versteckte Form der verfassungsrechtlich unzulässigen allgemeinen Parteienfinanzierung, denn erstens seien Wahlkampfkosten nicht von den allgemeinen Parteiausgaben zu trennen, zweitens sei die Wahlkampfkostenerstattung in keiner Weise an den Wahlkampfkosten orientiert, sondern allein wahlerfolgsabhängig und drittens führten die Abschlagszahlungen (§ 20 PartG) praktisch zu einer laufenden Parteienfinanzierung während der Legislaturperiode.
Infolge dieser massiven Kritik mangelt es nicht an Alternativvorschlägen zu der derzeitigen Regelung der Wahlkampfkostenerstattung.[1]

Neben der umstrittenen Problematik der Wahlkampfkostenerstattung, die im Gesamtzusammenhang der Parteienfinanzierung - also einschließlich nicht wahlkampfbezogener, direkter oder mittelbarer staatlicher Geldleistungen an Parteien [2] - zu sehen ist, sind die öffentlichen Leistungen an wahlwerbende Parteien vor allem im Hinblick auf deren chancengleiche Verteilung rechtlich umstritten.
Auf der Grundlage eines unterschiedlichen Verständnisses von staatlicher Neutralität wird die Chancengleichheit der Parteien einerseits nur durch eine formal gleiche Zuteilung an alle wahlwerbenden Parteien, differenziert allenfalls nach Maßgabe des

1. Bericht Parteienfinanzierung, S.208 ff; JÜLICH, Chancengleichheit der Parteien, S.141; SCHLETH, Parteifinanzen, S.384 ff; LÖSCHE, Wovon leben die Parteien?, S.121 ff; NAßMACHER, Die neue Gesellschaft 1982, S.280 f; SEIFERT, Die politischen Parteien, S.315 ff; KONOW, DÖV 1968, S.78; MUSSGNUG, NJW 1966, S.1690 f; PLATE, Parteifinanzierung und Grundgesetz, S.111 ff.

2. Zur Verwendung z.B. der Fraktionszuschüsse für die Parteienfinanzierung siehe BVerfG, DÖV 1983, S. 153 f mit kritischen Anmerkungen von v.ARNIM; umfassend zu den Wegen öffentlicher Parteienfinanzierung: SCHLETH, Parteifinanzen, S.166 ff; v.ARNIM, Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft B 8/84, S.9 ff; PLATE, Parteifinanzierung und Grundgesetz, S.51 ff, 86 ff; siehe auch unten S.171 f.

Umfangs der Wahlbeteiligung als gewährleistet angesehen. Die Offenheit der Wahl, deren Ergebnis nicht vorweggenommen werden dürfe, vertrage keine den Status quo sichernde, abgestufte Zuteilung öffentlicher Leistungen. Im übrigen seien für eine solche Abstufung auch keine gerechten Kriterien zu finden, so daß staatliche Neutralität nur durch gleiche Leistung an alle wahlwerbenden Parteien gewahrt werden könne. [1]

Andererseits erscheint die staatliche Neutralität nur gewahrt, wenn der Staat durch die Vergabe öffentlicher Leistungen das vorgefundene politische Kräfteverhältnis nicht egalisiert. Die Leistungsvergabe ist demnach an der Bedeutung der Partei auszurichten, die am genauesten [2] an dem (vorangegangenen) Wahlergebnis abzulesen sei.[3] Eine formal gleiche Verteilung öffentlicher Leistungen bevorzuge kleine Parteien, da sie deren Wettbewerbslage übermäßig verbessere.[4] Im übrigen sei dem Wähler die unter-

1. SCHLETH, Parteifinanzen, S.414; KLEFFMANN, NVwZ 1983, S.533; LIPPHARDT, Die Gleichheit der politischen Parteien, S.430 f, 625; HEGELS, Die Chancengleichheit der Parteien, S.127 f; FORSTHOFF, DRZ 1950, S.315; KRÖGER, Schematische Parteiengleichheit, S.513 ff; SEIFERT, Die politischen Parteien, S.149, 156 f; LENZ in Hamann/Lenz, Art 21, Anmkg B 1 b; GRIMM, HdBdVerfR, S.347 (für Sendezeiten); NEUMANN/WESENER, DVBl 1984, S.918 f; JÜLICH, Chancengleichheit der Parteien, S.124, 130, 144 f; TSATSOS/MORLOK, Parteienrecht, S.93 ff; auf der Grundlage des formalen Chancengleichheitsbegriffs auch § 3 Nr.6 des Gesetzes über den Hessischen Rundfunk.

2. Zu weiteren Kriterien der "Bedeutung" einer Partei: BVerfGE 14, 121 (137); 24, 300 (355); 34, 160 (164); kritisch: LIPPHARDT, Die Gleichheit der politischen Parteien, S.415 ff (Die Flexibilität dieser Kriterien führe zu "freiem Ermessen", S.425 f).

3. BVerfGE 24, 300 (344); ablehnend z.B. gegenüber Wahlprognosen unter gleichzeitiger Hervorhebung der Kontinuität einer Partei, also einem Kriterium, demzufolge eine neue Partei nicht bedeutend sein kann: VG Stuttgart, VBlBW 1984, S.31 ff; VGH Bad.-Württ., VBlBW 1984, S.74.

4. HENKE, Das Recht der politischen Parteien, S.248; FROTSCHER, DVBl 1985, S.925; OVG Berlin, DVBl 1975, S.267; BVerfGE 20, 56 (118).

schiedliche Bedeutung der politischen Parteien durch eine abgestufte Leistungsvergabe vor Augen zu führen und zu vergegenwärtigen [1]; formal gleiche Leistungen, also etwa gleich lange Sendezeiten für alle Parteien, würden hingegen Verwirrung stiften in der Bevölkerung über den Stand des parteipolitischen Kräfteverhältnisses.[2]
Hingegen ist inzwischen unstreitig, daß eine nach der Bedeutung der Parteien abgestufte Vergabe öffentlicher Leistungen aus Funktionsfähigkeits- und Stimmenkonzentrationsgesichtspunkten nicht gerechtfertigt werden kann, weil Differenzierungen im Vorfeld der Wahl zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments und Vermeidung der Stimmenzersplitterung ungeeignet, nicht erforderlich, mindestens aber unverhältnismäßig sind.[3]

Die proporzorientierte Leistungsvergabe wird allerdings insofern modifiziert, als jeder Partei mindestens derjenige Anteil gewährt werden muß, der zur Erreichung des mit der Leistungsvergabe verfolgten Zwecks erforderlich ist.[4] Dieses Minimum ist nicht nur aus der Mittel-Zweck-Relation, sondern unter Berücksichtigung der Konkurrenzsituation, also

1. BVerfGE 14, 121 (136); HENKE, Das Recht der politischen Parteien, S.247; dag. HEGELS, Die Chancengleichheit der Parteien, S.121.
2. Aus der Begründung der Klage der FDP, abgedruckt in BVerfGE 14, 121 (125); auch WEBER, DÖV 1962, S.244.
3. Anders noch BVerfGE 14, 121 (135); 20, 56 (117); abschwächend E 24, 300 (340 ff); wie dargestellt E 41, 399 (422); FROTSCHER, DVBl 1985, S.924 f; NEUMANN/WESENER, DVBl 1984, S.918; JÜLICH, Chancengleichheit der Parteien, S.127 f, 139; BADURA in BK, Anh. zu Art 38, Rn.13; GRIMM, HdBdVerfR, S.347; PETER, JuS 1969, S.568; PLATE, Parteifinanzierung und Grundgesetz, S.73; PREUß in AK, Art 21, Rn.79; BVerwGE 47, 280 (290).
4. BVerfGE 7, 99 (108); 13, 204 (206); 47, 198 (225); STEIN, Staatsrecht, S.90; HENKE, Das Recht der politischen Parteien, S.249; OVG Rheinland-Pfalz, DÖV 1981, S.187.

auch der ohnehin nicht allzu optimistisch zu beurteilenden Chance neuer und kleiner Parteien [1] zu gewinnen.[2]

Ein solches, abgeflacht proportionales Verständnis der Chancengleichheit liegt auch § 5 I S.2-4 PartG zugrunde.[3]

Aus diesem Ansatz ist für die Bereiche der Sendezeitenvergabe [4], der Bereitstellung von Werbeflächen [5] und der Wahlkampfkostenerstattung [6] jeweils ein "Sockel-Modell" entwickelt worden, demzufolge ein Teil [7] der zu vergebenden staatlichen Leistung formal gleich an alle wahlwerbenden Parteien vergeben wird, der Rest hingegen nach Maßgabe ihrer jeweiligen Bedeutung.

1. BVerwGE 47, 280 (290); ähnlich OVG Münster, DVBl 1976, S.584.
2. BVerwGE 47, 280 (290), OVG Münster, DVBl 1976, S.584; OVG Berlin, DVBl 1975, S.267.
3. Zu dem umstrittenen Anwendungsbereich des § 5 I PartG: KONOW, DÖV 1968, S.75 (nur, soweit Leistungsgewährung bundesgesetzlich geregelt ist); dag. PETER, JuS 1969, S.568; OVG Lüneburg DVBl 1974, S.883; SCHEUNER, DÖV 1968, S.91; OSSENBÜHL, DVBl 1973, S.299 (nur für unentgeltliche Leistungen); LENZ in Hamann/Lenz, Art 21, Anmkg B 1 b (unanwendbar, weil verfassungswidrig); NEUMANN/WESENER, DVBl 1984, S.919 (§ 5 I S.2-4 PartG im Hinblick auf Sendezeitenvergabe unanwendbar, weil verfassungswidrig); SEIFERT, Die politischen Parteien, S.153 ff (in dieser Allgemeinheit verfassungswidrig; § 5 I S.2-4 PartG nach verfassungskonformer Auslegung nur anwendbar bei Knappheit der Ressourcen).
4. HEGELS, Die Chancengleichheit der Parteien, S.130 ff; FRANKE, Wahlwerbung in Hörfunk und Fernsehen, S.164; OVG Münster, DVBl 1976, S.584; OVG Berlin, DVBl 1975, S.267.
5. BVerwGE 47, 280 (291 f).
6. KONOW, DÖV 1968, S.78; PETER, JuS 1969, S.565; Bericht Parteienfinanzierung, S.208 ff; PLATE, Parteifinanzierung und Grundgesetz, S.69 f; WILDENMANN, Gutachten zur Frage der Subventionierung politischer Parteien aus öffentlichen Mitteln, S.67; BVerfGE 24, 300 (346).
7. Hier scheint sich einheitlich ein Anteil von etwa 20 % der Gesamtleistung abzuzeichnen.

Letztlich kann unter Chancengleichheit der Parteien auch die faktische Chance einer Partei verstanden werden, mit der Folge der reziprok proportionalen Leistungsvergabe an die Parteien. Die kleinste und unbedeutendste wahlwerbende Partei erhielte demnach die umfassendsten öffentlichen Leistungen, um jedenfalls annähernd die gleiche Chance zu haben, wie eine konkurrierende, große, allgemein bekannte Partei.[1]

Eng mit der Verteilungsfrage zusammenhängend schließlich ist die Zugangsfrage. In der Praxis ergibt sich der Teilhabeanspruch, also der Zugang zur Leistungsvergabe, stets aus Gleichheitsnormen.[2] Die Frage, ob ein originärer, also nicht aus der Leistungsgewährung an eine konkurrierende Partei abgeleiteter Anspruch besteht, ist daher weithin allein von dogmatischem Interesse. Einfachgesetzlich sind solche Ansprüche in den Rundfunkgesetzen und Gemeindeordnungen (kommunaler Zulassungsanspruch) oder kraft Selbstbindung der Verwaltung oder Ermessensreduktion gegeben.
Ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf öffentliche Leistungen ist umstritten.
Teilweise wird angenommen, Art 21 I S.1 GG verpflichte den Staat, den Parteien zur Erfüllung ihrer verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgabe der Mitwirkung an der politischen Willensbildung die erforderlichen Mittel, jedenfalls soweit diese öffentlich-rechtlich verwaltet seien, zur Verfü-

1. Erwogen von MAUNZ in Maunz/Dürig, Art 38, Rn.69 hinsichtlich der Sendezeitenvergabe; dag. grundsätzlich LIPPHARDT, Die Gleichheit der politischen Parteien, S.414; HESSE, VVDStRL 17 (1959), S.38 f.
2. Zur Rechtsnatur des Anspruchs am Beispiel der Vergabe gemeindeeigener Versammlungsräume SCHÖNDORF, BayVBl 1984, S.234.

gung zu stellen.[1]
Dem wird zunächst entgegengehalten, daß die aus Art 21 I S.1 GG fließenden Aufgaben im einzelnen - abgesehen von einem Kernbestand - objektiv nicht abgrenzbar seien und daher nahezu beliebig durch die Parteien selbst definiert werden könnten.[2]
Vor allem aber wird die gesellschaftliche Verwurzelung der Parteien betont. Parteien seien private, auf freiwilliger Mitgliedschaft beruhende Vereinigungen und keine Verfassungsorgane. Der Staat trage daher für ihren Bestand und ihre Handlungsmöglichkeiten rechtlich keine Verantwortung, so daß auch selbst im Wahlkampf kein Anspruch auf öffentliche Leistungen bestehe.[3]

1. So für Sendezeiten:
   KONOW, DÖV 1968, S.74; HENKE, Das Recht der politischen Parteien, S.246; HANTKE, BayVBl 1971, S.330; aus Art 5 I S.1 i.V.m. Art 21 I S.1 GG: FRANKE, Wahlwerbung in Hörfunk und Fernsehen, S.37 ff; für parlamentarisch vertretene Parteien hält UNGER, RuF 1969, S.354 ff auch außerhalb von Wahlkampfzeiten einen Zugangsanspruch - mit abwegiger Begründung (nur den parlamentarisch vertretenen Parteien komme auf Grund ihrer Legitimation durch die Wähler die Aufgabe der ständigen Mitwirkung bei der politischen Willensbildung zu) - für gegeben; gegen diese Differenzierung unter Offenlassung der Frage eines verfassungsrechtlichen Anspruchs auf Einräumung von Sendezeit: BayVerfGH, BayVBl 1970, S.402;
   für Geldleistungen:
   FRIAUF, Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 8/84, S.5; Bericht Parteienfinanzierung, S.61, 170 f;
   für Wahlsichtwerbung:
   BVerwGE 47, 280 (283); allerdings nicht außerhalb der Wahlkampfzeit, so BVerwGE 56, 56 (59); siehe auch BULLA, ZRP 1979, S.35 ff.
2. v.ARNIM, Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft B 8/84, S.12 f.
3. So für Sendezeiten:
   BVerfGE 42, 53 (62 f - anläßlich einer Volksabstimmung); NEUMANN/WESENER, DVBl 1984, S.915 f; GRIMM, HdBdVerfR, S.346; SEIFERT, Die politischen Parteien, S.89; QUARITSCH, JIR 8 (1959), S.345; KLEFFMANN, NVwZ 1983, S.532 f;
   für Geldleistungen:
   BVerfGE 20, 56 (96 ff); 41, 399 (415); 52, 63 (82 ff); v.ARNIM, Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft B 8/84, S. 12 f; PREUß in AK, Art 21, Rn.80;
   für öffentliche Räume:
   BVerwGE 32, 333 (336 f);
   für die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis zum Aufstellen eines Informationsstandes:
   BayVGH, DÖV 1976, S.532 f.

Immerhin sah sich aber das Bundesverwaltungsgericht - wohl im Hinblick auf die Begründung der Wahlkampfkostenerstattung durch das Bundesverfassungsgericht - veranlaßt festzustellen, daß auch aus Art 35 I GG (Amtshilfe) kein Anspruch auf öffentliche Leistungen herzuleiten sei.[1]

2. Wahlkampf und Parteigründungsfreiheit

a. Ansatzpunkt im Verhältnis der einzelnen Partei zum Wähler

Die Parteigründungsfreiheit ist einer von mehreren verfassungsrechtlichen Ansatzpunkten zur Begründung der allgemeinen Parteienfreiheit und der (auch) daraus abgeleiteten Chancengleichheit der Parteien.[2] Die Bedeutung der Parteigründungsfreiheit für die rechtliche Ausgestaltung des Wahlkampfes geht jedoch über diese, die derzeitige Diskussion beherrschenden Gesichtspunkte hinaus. Die allgemeine Parteienfreiheit betrachtet die Partei als solche und steckt den Rahmen ihrer rechtlichen Handlungsmöglichkeiten ab, und der Chancengleichheitsgrundsatz bestimmt, gleich in welcher Auslegung, die rechtliche Ausgestaltung der Konkurrenzsituation, also das Verhältnis zwischen den (wahlwerbenden) Parteien. Die Parteigründungsfreiheit hingegen erfaßt und gestaltet das Verhältnis jeder einzelnen Partei zum Wähler.
Die aus der Parteigründungsfreiheit hergeleitete, verfassungsrechtlich gewährleistete reale Chance parlamentarischer Mitwirkung setzt voraus, daß jede wahlwerbende Partei die Möglichkeit hat, sich den Wählern umfassend darzustellen, also ihre Existenz und politische Zielrichtung den Wählern darlegen und erläutern kann.[3]

1. BVerwGE 32, 333 (336).
2. Siehe oben S.21 ff.
3. Siehe oben S.38 ff.

Unter diesem Blickwinkel, der auch durch Art 38 I S.1 GG verstärkt wird, da von einer Wahl nur bei Kenntnis der Entscheidungsalternativen gesprochen werden kann [1], prägt die Parteigründungsfreiheit die rechtlichen Anforderungen an die Ausgestaltung des Wahlkampfes.

b. Staatliche Neutralität und Wettbewerbssicherung

Zugleich markiert die Parteigründungsfreiheit im Blick auf die Konkurrenzsituation der Parteien die Grenzlinie zwischen der Wettbewerbsneutralität des Staates und der Wettbewerbssicherungspflicht. Der Staat als Objekt der Parteienkonkurrenz darf in den freien Parteienwettbewerb nicht verzerrend eingreifen.[2] Diese Neutralitätspflicht des Staates ist am Chancengleichheitsgrundsatz konkretisiert. Ausgangspunkt ist die These, der Chancengleichheitsgrundsatz verbiete zwar staatliche Maßnahmen, die die unterschiedliche Größe und Leistungsfähigkeit, also die Unterschiede in den Wettbewerbspositionen der Parteien verstärkten, gebiete aber andererseits keinen Ausgleich dieser faktischen Unterschiede, sondern nur eine rechtliche Gleichbehandlung.[3] Schärfer formuliert das Bundesverfassungsgericht dann hinsichtlich der Wahlkampfkostenerstattung: "Es würde dem Sinn des Ersatzes der Wahlkampfkosten aus öffentlichen Mitteln widersprechen, wenn alle Parteien, die sich an der Wahl beteiligen, ohne Rücksicht auf ihre Bedeutung und ihr eigenes personelles, ideelles und materielles Potential in den Stand gesetzt würden, den gleichen Aufwand zu

1. So zutreffend BVerfGE 47, 198 (233).
2. Siehe oben S.24.
3. BVerfGE 8, 51 (66 f); 14, 121 (134); 20, 56 (100, 118); 21, 196 (199 f); 24, 300 (344); 44, 125 (143 f); 52, 63 (89); diese These ist auch in der Literatur unbestritten, vergl. nur PREUß in AK, Art 21, Rn.50; STEIN, Staatsrecht, S.89; STERN, Staatsrecht, S.309; FROTSCHER, DVBl 1985, S.925.

treiben. Denn dadurch würde gerade die vom Staat vorgefundene tatsächliche Wettbewerbslage verfälscht werden."[1] Aus der Perspektive der Parteien schlußfolgert Peter demzufolge zu Recht: "Die Parteien (haben) ein Recht auf Nichtbeeinträchtigung ihrer unterschiedlichen Ausgangspositionen."[2]

Diese Neutralitätspflicht würde allerdings überspannt, wollte man ein Gebot der staatlichen Nichteinmischung auch dort annehmen, wo die rechtlich gewährleistete Freiheit der Parteienkonkurrenz zu ihrer faktischen Aufhebung zu führen droht.[3] Die freie Konkurrenz der politischen Parteien ist das grundlegende Strukturmerkmal der verfassungsrechtlich ausgestalteten freiheitlich demokratischen Staatsorganisation. Die Gewährleistung dieser Freiheit des Wettbewerbs erfordert Regelungen zur Verhinderung faktischer Monopolbildung und beschränkt daher notwendig eine als reine Nichteinmischung verstandene Neutralitätsvorstellung.
In diesem Konfliktfeld zwischen verfassungsrechtlich gebotener Wettbewerbssicherung und Wettbewerbsneutralität kennzeichnet die reale Chance parlamentarischer Mitwirkung die Abgrenzung der Wirkungsbereiche beider Verfassungsprinzipien. Der Staat sichert den freien Parteienwettbewerb, indem er gewährleistet, daß die politische Pluralität den Wähler ökonomisch ungefiltert erreicht.

Auf der Grundlage der wettbewerbssichernden realen Chance parlamentarischer Mitwirkung fußt das Gebot staatlicher Neutralität, wirkt sich also die unterschiedliche Größe und Leistungsfähigkeit der Par-

1. BVerfGE 20, 56 (118); fast wortgleich E 24, 300 (344).
2. PETER, JuS 1969, S.566.
3. Parallelen zur Sicherung der freien Marktwirtschaft durch Verhinderung der Kartellbildung sind hier unverkennbar.

teien voll aus. In diesen Wettbewerb darf der Staat nicht verzerrend eingreifen.[1] Wohl aber darf und muß der Staat die Voraussetzungen dieses Parteienwettbewerbs gewährleisten[2], also die tatsächliche Möglichkeit der wahlwerbenden Parteien, sich dem Wähler hinreichend darzustellen.

c. Gewährleistung hinreichender Darstellungsmöglichkeiten

aa. Parteienfreiheit

Der Wahlkampf ist demnach gemäß Art 21 I S.2 GG rechtlich so auszugestalten, daß jeder wahlwerbenden Partei diese Darstellungsmöglichkeiten gegenüber dem Wähler gewährleistet sind. Die allgemeine Parteienfreiheit vermag dies nicht zu leisten, da sie einer neuen, unbekannten und finanzschwachen Partei nur theoretische Darstellungsmöglichkeiten eröffnet.
Ohne öffentliche Leistungen, also ohne Darstellungsmöglichkeiten im Rundfunk, ohne Plakatwerbung, ohne Informationsstände und ohne Versammlungen in öffentlichen Räumen usw. wären die Parteien auf privatrechtlich organisierte Informationsmedien angewiesen, deren Vielfalt nicht nur geringer ist, sondern deren Inanspruchnahme vor allem erhebliche Kosten verursacht.
Soweit diese Kosten nicht vom Staat übernommen werden, worin freilich, unabhängig von der konkreten Ausgestaltung, eine öffentliche Leistung des Staates an die Parteien zu sehen ist, wäre eine hinreichende tatsächliche Darstellungsmöglichkeit

1. Dem kann möglicherweise nur durch die Nichtvergabe öffentlicher Leistungen genügt werden. Mindestens aber sind diese Leistungen chancenneutral zu vergeben. Ob die derzeitige Vergabe am Maßstab der Bedeutung der Parteien diesem Anspruch genügt, muß wohl zumindest als zweifelhaft angesehen werden.
2. Siehe oben S.38 ff, 44 f.

nur den finanzstarken wahlwerbenden Parteien gegeben. Die reale Chance parlamentarischer Mitwirkung ist demnach ohne öffentliche Leistungen nicht gewährleistet. Da dem Staat die Gewährleistung der Parteigründungsfreiheit einschließlich der darin begründeten realen Chance parlamentarischer Mitwirkung obliegt [1], folgt aus Art 21 I S.2 GG die Verpflichtung zur Vergabe öffentlicher Leistungen an die wahlwerbenden Parteien.

Die allgemeine Parteienfreiheit stellt demgegenüber zwar einen geeigneten Rahmen für die Wahrnehmung der Aufgaben der Parteien nach Art 21 I S.1 GG dar, genügt aber nicht den Anforderungen des Art 21 I S.2 GG.

bb. Anspruch auf öffentliche Leistungen

Art 21 I S.2 GG begründet also einen verfassungsrechtlichen Anspruch der wahlwerbenden politischen Parteien auf Gewährung öffentlicher Leistungen. Dieser Anspruch ist hinsichtlich der Art der Leistung nicht spezifiziert (also kein spezieller Anspruch gerade auf Geldleistungen oder Sendezeiten o.ä.) und hinsichtlich des Umfangs insoweit begrenzt, als nur Leistungen gefordert werden können, die geeignet und erforderlich sind, um sich dem Wähler in einer der Parteigründungsfreiheit genügenden Weise darstellen zu können, das heißt Leistungen, die der wahlwerbenden Partei ein agitatorisches Minimum sichern.[2]

1. Siehe oben S.44 f.
2. Ähnliche Überlegungen liegen, freilich ohne den Ansatzpunkt in der Parteigründungsfreiheit zu beachten und ohne eine Gesamtbetrachtung der einzelnen Leistungsarten vorzunehmen, den bereits erwähnten "Sockel-Modellen" zugrunde.

cc. Konkretisierung

(1) Begrenzung auf wahlwerbende Parteien

Die öffentlichen Leistungen sind nur wahlwerbenden Parteien zu gewähren. Die darin liegende Begrenzung ergibt sich aus dem Sinn der Parteigründungsfreiheit.[1] Die angestrebte parlamentarische Mitwirkung, also das spezifische Ziel der Vereinigung "Partei" [2], kann nur auf dem Weg der Beteiligung an Wahlen erreicht werden. Die aus der Perspektive der jeweiligen Partei möglicherweise politisch gebotene, demonstrative Nichtbeteiligung der Partei an bestimmten Wahlen fördert daher die konkrete Verwirklichung des Parteizwecks in keiner Weise. Aus Art 21 I S.2 GG kann sich daher kein Anspruch auf öffentliche Leistungen zur Begründung der Nichtbeteiligung an einer Wahl ergeben. Dies mag aus Gleichheitsgesichtspunkten [3] oder aus Art 21 I S.1 GG anders zu beurteilen sein. Aus der Parteigründungsfreiheit aber haben nur diejenigen Parteien, die in der Absicht der Verwirklichung des Gründungszwecks an Wahlen teilnehmen, Anspruch auf Gewährleistung derjenigen Darstellungsmöglichkeiten, die erforderlich sind, um sich dem Wähler personell und programmatisch vorzustellen. Eine Beschränkung auf wahlwerbende Parteien ist daher geboten.

(2) Sach- oder Geldleistungen

Das staatlich zu gewährleistende Agitationspotential

1. Ebenso OVG Münster, DVBl 1976, S.586; BVerfGE 7, 99 (108 - "naturgemäß").
2. Siehe oben S.33 ff.
3. Aus diesem Gesichtspunkt halten TSATSOS/MORLOK, Parteienrecht, S.93 und SEIFERT, Die politischen Parteien, S.147 den Ausschluß nicht wahlbeteiligter Parteien von der Vergabe der Sendezeiten im Rundfunk für problematisch ; a.A. LIPPHARDT, Die Gleichheit der politischen Parteien, S.431.

der wahlwerbenden Parteien könnte durch direkte Geldzuweisungen in erforderlicher Höhe gewährleistet werden.

Ein solches Verfahren erscheint allerdings unzweckmäßig, da eine zweckentsprechende Verwendung des Geldes zum Kauf von Werbe- und Informationsmitteln wegen der Parteienfreiheit nur in generalklauselartigen Normen definierbar wäre, deren Einhaltung kaum überprüfbar erscheint und deshalb zu mißbräuchlicher, das heißt zweckwidriger Inanspruchnahme geradezu herausfordert. Unter Kontroll-, Rechtssicherheits- und fiskalischen Gesichtspunkten erscheint daher ein Sachleistungsprogramm sachgerechter.[1]
Das Modell eines solchen Programms ist in den Grundzügen bereits 1973 von Schleth [2] ausgearbeitet worden und soll deshalb an dieser Stelle nur skizziert werden: Den Parteien seien kostenlose Sendezeiten im Rundfunk einzuräumen. Die Spots sollten kurz sein (3 bis 4 Minuten), aber zwecks Kontrastierung in Sendeblocks ausgestrahlt werden. Zugleich sollten wahlkampfbezogene redaktionelle Sendungen unter Beteiligung aller im Wahlgebiet kandidierenden Parteien zur Erhöhung des Informationsniveaus verstärkt werden.[3]
Zeitungs- und Zeitschrifteninserate seien über ein Gutscheinsystem zu finanzieren. Mit Zulassung der jeweiligen Landeslisten erhielten die Parteien von den Wahlämtern entsprechende Gutscheine zum Gegenwert jeweils einer Anzeige, die bei möglichst jedem Verleger einlösbar sein müßten.[4] Der Verleger

1. Auch SEIFERT, Die politischen Parteien, S.315; MENZEL, DÖV 1966, S.603; JÜLICH, Chancengleichheit der Parteien, S.144 f tendieren zur stärkeren Berücksichtigung von Sachleistungen.
2. SCHLETH, Parteifinanzen, S.412 ff.
3. SCHLETH, Parteifinanzen, S.413 ff.
4. Vergl. zum Kontrahierungszwang der Presse hinsichtlich der Wahlwerbung: PREUß in AK, Art 21, Rn.51 m.w.N.; STERN, Staatsrecht, S.310; KLEFFMANN, NVwZ 1983, S.532; BVerfGE 42, 53 (62).

rechnete dann mit der Landes- bzw. Bundeskasse ab. Nach gleichem System könnten Plakatkosten, sonstige Druckkosten (Flugblätter, Kandidatenbroschüren für die jeweiligen Wahlkreiskandidaten usw.) und kommerzielle Werbeflächen für Sichtwerbung sowie Sendezeiten im künftigen privaten Rundfunk finanziert werden.[1]

Die Kosten der Anmietung privatrechtlich verwalteter Großräume, Kongreßhallen usw. zur Durchführung von Wahlparteitagen, Großveranstaltungen u.ä. könnten gegen Vorlage entsprechender Belege bis zu einer gewissen Höhe und Anzahl pro Jahr erstattet werden.[2] Kommunale Räume für die lokale Wahlkreiswerbung durch die Wahlkreiskandidaten stellten die Gemeinden nach Voranmeldung - bei Überlastung der Einrichtung: Losverfahren - kostenlos zur Verfügung.[3]

Ferner könnten bundesweit oder jeweils auf Wahlkreis(-kandidaten-)ebene Wahlhandbücher auf Staatskosten erstellt und verteilt werden, die neben "neutralen" Informationen (Erklärung des Wahlsystems, Muster eines Stimmzettels usw.) vor allem jeder Partei Raum zur Selbstdarstellung böten.[4] Darüberhinaus könnte den Wahlkreiskandidaten Portofreiheit für je eine Postwurfsendung an alle Haushaltungen gewährt werden.[5]

1. SCHLETH, Parteifinanzen, S. 415 ff.
2. SCHLETH, Parteifinanzen, S.418 f: "...eine Verschleuderung öffentlicher Mittel infolge der Subventionierung auch der kleineren Parteien (ist) kaum zu befürchten, da nicht zu erwarten ist, daß eine Partei, die im günstigsten Falle gerade 1000 Teilnehmer auf die Beine zu bringen vermag, eine Kongreßhalle mit 15000 Plätzen wird mieten wollen; jedenfalls wird sie das aller Wahrscheinlichkeit nach nicht ein zweites Mal versuchen."
3. Siehe auch JÜLICH, Chancengleichheit der Parteien, S.144, Fn.58.
4. SCHLETH, Parteifinanzen, S.420.
5. SCHLETH, Parteifinanzen, S.420 f; siehe auch JÜLICH, Chancengleichheit der Parteien, S.144, Fn.58

Das in Form eines Gesetzes festzuschreibende Sachleistungsprogramm sei gegen manipulative Veränderungen kurz vor der Wahl aus wahlstrategischen Gründen durch die jeweilige(n) Mehrheitsfraktion(en) mittels geeigneter Regelungen (etwa 2/3 Mehrheit) zu immunisieren.[1]
Schließlich seien eindeutige Regelungen über die Möglichkeiten der Benutzung von Flugzeugen und Hubschraubern der Bundeswehr oder von Sonderzügen der Bundesbahn für Wahlkampfzwecke ebenso erforderlich wie eine genauere Abgrenzung der zulässigen Informationstätigkeit des Bundespresseamtes und der PR-Abteilungen der Landesregierungen.[2]

Ein derartiges Sachleistungsprogramm erscheint gegenüber direkten Geldzuwendungen im Hinblick auf eine mögliche mißbräuchliche, das heißt hier wirtschaftlichen Gewinninteressen dienende Inanspruchnahme, bei weitem überlegen.
Die allgemeine Parteienfreiheit wäre durch ein solches Sachleistungsprogramm, wenngleich dadurch faktisch ein "Normalbild" des Wahlkampfes [3] geprägt oder - eher - verfestigt würde, unberührt, da es jeder Partei unbenommen wäre, aus eigener Kraft nicht staatlich subventionierte Wahlwerbungsmaßnahmen zu veranstalten.[4]

Ein verfassungsrechtliches Gebot der Gewährleistung

1. SCHLETH, Parteifinanzen, S.412.
2. SCHLETH, Parteifinanzen, S.421 f.
3. So SCHEUNER, DÖV 1968, S.93 im Zusammenhang der Überlegungen zur Kostenbegrenzung des Wahlkampfes.
4. Ein solches, vorbehaltlich der Mietzinsübernahme pauschaliertes Sachleistungsprogramm ist auch nicht jenen Einwänden ausgesetzt, die im Hinblick auf die Parteienfreiheit gegen eine Einzelabrechnung der Wahlkampfkosten und mithin für deren pauschalierten Ersatz vorgebracht werden, vergl. ZWEIGERT, Parteienfinanzierung und Parteienfreiheit, S.501; PETER, JuS 1969, S.564; BVerfGE 24, 300 (335).

des agitatorischen Minimums durch Gewährung öffentlicher Sachleistungen kann Art 21 I S.2 GG allerdings nicht entnommen werden, da die Vorteile der Sachleistungen nicht so zwingend sind, daß daraus eine Reduktion des gesetzgeberischen Ermessens hinsichtlich der Art der Leistungsgewährung abgeleitet werden könnte. Verfassungsrechtlich zulässig wäre vielmehr auch eine reine Finanzsubvention oder ein Mischsystem, solange es nur den wahlwerbenden Parteien das in der Parteigründungsfreiheit verbürgte Minimum der Selbstdarstellungsmöglichkeiten gegenüber dem Wähler und mithin Wahlentscheidungsbedingungen, die den Anforderungen der realen Chance parlamentarischer Mitwirkung genügen, gewährleistet.

(3) Umfang des agitatorischen Minimums

In welchem Umfang einer Partei Darstellungsmöglichkeiten gegenüber den Wählern eröffnet sein müssen, um diesen die Existenz und politische Zielrichtung der Partei zu vermitteln, welchen Umfang mithin das agitatorische Minimum hat, ist nicht mit juristischen, sondern mit soziologischen und gegebenenfalls psychologischen Kategorien zu ermitteln. Die zahlreichen, mehr oder minder unbegründeten, also willkürlichen Ansätze zur Bestimmung der "angemessenen Redezeit" [1] oder des "zur Zweckerreichung erforderlichen Mindestmaßes" (§ 5 I S.2 PartG) illustrieren die Untauglichkeit juristischer Methoden zur Beantwortung sozialpsychologischer Fragestellungen.[2]

1. BVerfGE 7, 99 (108 - zur Beschreibung der Untergrenze möglicher Abstufungen in der Sendezeitenvergabe).

2. Vergl. z.B. für Sendezeiten:
OVG Rheinland-Pfalz, DÖV 1981, S.187 (2 x 2 1/2' Minuten seien ausreichend, sogar 1 Minute und 30 Sekunden reichten für einen aussagefähigen Kommentar); BayVGH, JIR 8 (1959), S.327 (5 Minuten); BVerwG, JIR 8 (1959), S.338 (10 Minuten); BVerfG in der Auslegung durch HEGELS, Die Chancengleichheit der Parteien, S.131 (25 Minuten), in

Ebenso wie bereits hinsichtlich der zahlenmäßigen Festlegung der Höhe des Unterschriftenquorums [1], ist auch hier eine breite empirische Datengrundlage erforderlich, auf Grund derer dann nach Maßgabe der erarbeiteten juristischen Kriterien praktische Entscheidungen getroffen werden können. Dabei wird zu berücksichtigen sein, daß das zur Selbstdarstellung erforderliche Mindestpotential wohl nicht unabhängig ist von dem Umfang der Agitationsmöglichkeiten der konkurrierenden Parteien.

(4) Umfang des Anspruchs

Von der Festlegung des Umfangs des agitatorischen Minimums zu unterscheiden ist, ob dieses Minimum jeder wahlwerbenden Partei durch staatliche Leistungen in vollem Umfang gewährt werden muß. Beschränkungen könnten sich insoweit aus dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit ergeben.

Ein Anspruch der wahlwerbenden Parteien auf öffentliche Leistungen aus Art 21 I S.2 GG besteht nur, soweit diese zur Gewährleistung der realen Chance parlamentarischer Mitwirkung erforderlich sind. Parteien, die dem Wähler bereits hinreichend bekannt sind oder über hinreichende Finanzmittel verfügen, um sich den Wählern umfassend darzustellen und ihre politischen Ziele zu erläutern, hätten demnach wegen fehlender Erforderlichkeit keinen Anspruch auf

der Auslegung durch LIPPHARDT, Die Gleichheit der politischen Parteien, S.439 f, Fn.289 und S.449 ff (5 Minuten); OVG Berlin, DVBl 1975, S.267 und OVG Münster, DVBl 1976, S.584 (relative Bestimmung im Verhältnis zu den konkurrierenden Parteien; kein "erdrückendes Übergewicht" der Konkurrenz, deshalb 1/4 bis 1/5 der maximal gewährten Sendezeit; STOLLEIS, DVBl 1972, S.338 (Bedenken, ob jährlich 2 Minuten Sendezeit im Fernsehen und 8 Minuten im Hörfunk mit der Mindestgarantie vereinbar sind); zum Ganzen auch LIPPHARDT, Die Gleichheit der politischen Parteien, S.438 ff; HEGELS, Die Chancengleichheit der Parteien, S.130 f.

1. Siehe oben S.74.

öffentliche Leistungen. Den übrigen wahlwerbenden Parteien stünde ein "Ergänzungsanspruch" zu, dessen Umfang von dem jeweiligen Bekanntheitsgrad und den eigenen Agitationsmöglichkeiten abhängig wäre.

Solche Differenzierungen sind freilich rechtlich untauglich, weil deren Voraussetzungen nicht objektiv feststellbar sind und daher rechtsstaatlichen Kriterien nicht genügen.[1] Soweit aus dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit Differenzierungen zwischen den wahlwerbenden Parteien geboten erscheinen, sind diese deshalb an normative Kriterien zu binden, die - empirisch bestätigt - generell eine Grenze unterschiedlicher Erforderlichkeit staatlicher Leistungen markieren. Solche Kriterien sind hinsichtlich der Abstufungen des Ergänzungsanspruchs wohl kaum auszumachen.[2]
Hinsichtlich der Frage, ob für bestimmte Parteien aus Art 21 I S.2 GG überhaupt noch die Gewährung öffentlicher Leistungen geboten ist, könnte die Auswertung des zu erhebenden Datenmaterials ergeben, daß parlamentarisch vertretene oder parlamentarisch in Fraktionsstärke vertretene Parteien auch ohne solche Leistungen, etwa auf Grund der laufenden Erwähnung im Rundfunk [3] und in der Presse, dem

1. Ebenso wie das vom Bundesverfassungsgericht verwendete Kriterium der "Bedeutung" einer Partei, dessen faktische Reduktion auf das vorangegangene Wahlergebnis die Notwendigkeit wertungsneutraler Begriffe in diesem Bereich veranschaulicht.
2. Bedarf etwa eine Partei, die erst 1 Jahr besteht, grundsätzlich umfangreicherer staatlicher Leistungen als eine konkurrierende außerparlamentarische Partei, die bereits 15 Jahre besteht? Enthalten Kriterien wie die Zahl der Mitglieder, die Zahl der innerparteilichen Organisationsebenen usw. eine zuverlässige Aussage über das Maß der noch erforderlichen staatlichen Leistungen zur Gewährleistung des agitatorischen Minimums?
3. Die Erwähnung einer Partei etwa in einer Nachrichtensendung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks kann nicht als öffentliche Leistung an diese Partei verstanden werden. Ebenso, sogar für wahlbezogene Sendungen unter redaktioneller Verantwortung: GRUPP, ZRP 1983, S.29; VG Stuttgart, NJW 1983, S.467.

Wähler hinreichend (im Sinne des Art 21 I S.2 GG) bekannt sind.
Der Ausschluß dieser Parteien von der Vergabe öffentlicher Leistungen wäre dann im Hinblick auf die Parteigründungsfreiheit verfassungsrechtlich unproblematisch, da die für eine reale Chance parlamentarischer Mitwirkung erforderlichen Darstellungsmöglichkeiten aus eigener Kraft der Partei gegeben wären. Eine Differenzierung zwischen den wahlwerbenden Parteien, derzufolge öffentliche Leistungen nur denjenigen Parteien gewährt werden, die ohne solche Leistungen keine reale Chance parlamentarischer Mitwirkung hätten, verstößt mithin - vorbehaltlich geeigneter und rechtsstaatlich hinreichend bestimmter Differenzierungskriterien - grundsätzlich nicht gegen die Parteigründungsfreiheit.

Allerdings dürfte - was hier nicht vertieft werden soll - auch eine solche Differenzierung zwar nicht wegen Art 21 I S.2 GG, wohl aber aus Gründen der Chancengleichheit der Parteien unzulässig sein, mit der Folge, daß jeder wahlwerbenden Partei durch öffentliche Leistungen das agitatorische Minimum in vollem Umfang zu gewähren ist, den bedeutenderen Parteien möglicherweise sogar entsprechend ihrer Bedeutung umfangreichere öffentliche Leistungen zustehen.[1]
Etwas anderes wäre hier nur anzunehmen, wenn man die reale Chance parlamentarischer Mitwirkung als den Gegenstand der Chancengleichheit verstehen wollte, so daß staatliche Begünstigung einer Partei zur Gewährleistung der realen Chance parlamentarischer Mitwirkung die Chancengleichheit unberührt ließe, da eine reale Chance für diese Partei, in die ungleich - begünstigend - hätte eingegriffen werden können, gar nicht bestand, sondern durch die öffent-

1. Dies mag seinerseits den Umfang des aus der Konkurrenzsituation zu bestimmenden agitatorischen Minimums beeinflussen.

liche Leistung erst begründet werden sollte. Nur wenn Chancengleichheit eine reale Chance voraussetzt, also als Gebot der Gleichbehandlung der realen Chancen parlamentarischer Mitwirkung verstanden werden kann, neutralisiert der Chancengleichheitsgrundsatz nicht mögliche Differenzierungen in der Gewährung öffentlicher Leistungen aus Art 21 I S.2 GG.

(5) Ausschluß wegen der Gefahr mißbräuchlicher Inanspruchnahme der öffentlichen Leistung

Der verfassungsrechtliche Anspruch aus Art 21 I S.2 GG auf öffentliche Leistungen könnte ausgeschlossen sein, wenn die Gefahr mißbräuchlicher Inanspruchnahme besteht. Mißbräuchlich ist die Inanspruchnahme der öffentlichen Leistungen dann, wenn diese zweckwidrig, das heißt nicht zum Zwecke der an dem Ziel parlamentarischer Mitwirkung orientierten Selbstdarstellung gegenüber dem Wähler verwandt wird.[1]

(a) Wirtschaftlicher Mißbrauch

Mißbräuchlich ist also insbesondere die Wahlbeteiligung aus wirtschaftlichen Gründen. Das Bundesverfassungsgericht beschreibt dies mit der nicht ganz eindeutigen Formulierung, Mißbrauch läge vor, wenn sich "kleine Splittergruppen nur deshalb am Wahlkampf beteiligten, weil er vom Staate finanziert wird" [2], und verlangt zum Zwecke der Mißbrauchsverminderung für die Teilhabe an der Wahlkampfkosten-

1. Ähnlich BVerfGE 41, 399 (422); 47, 198 (226).
2. BVerfGE 20, 56 (118); 24, 300 (342); gemeint ist wohl die formale Beteiligung einer Partei, die tatsächlich keinerlei Wahlkampf führt aber - ohne die 0,5 % Klausel - jedenfalls Geldleistungen erhielte. Hingegen wird man darunter nicht verstehen dürfen, Mißbrauch läge vor, wenn sich kleine Parteien nur deshalb am Wahlkampf beteiligen können (!), weil er vom Staate finanziert wird; deutlicher BVerfGE 41, 399 (422).

erstattung den Nachweis der Ernsthaftigkeit der Wahlkampfbemühungen (nicht: des Wahlvorschlags [1]), den es bei einem Wahlerfolg von 0,5 % der Zweitstimmen im Wahlgebiet, bzw. 10 % der Erststimmen im Wahlkreis als erbracht ansieht.

Dieser Gefahr kann allerdings vor allem durch die Vergabe von Sach- statt Geldleistungen begegnet werden, deren zweckwidrige Verwendung schon praktisch überhaupt nur in begrenztem Maße möglich erscheint. Im übrigen wirken die Unterschriftenquoren zu Lasten erstmals an einer Wahl teilnehmender Parteien mittelbar der mißbräuchlichen Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen entgegen, auch wenn sie aus diesem rein fiskalischen Grunde nicht zu rechtfertigen sind.[2] Erst recht sind weitergehende Einschränkungen des Anspruchs auf Gewährleistung eines agitatorischen Minimums verfassungsrechtlich ohne jeden Anhaltspunkt.[3] Insbesondere ist der Nachweis der Ernsthaftigkeit der Wahlkampfbemühungen ein völlig konturenloses Kriterium, zu dem darüberhinaus der erreichte Wahlerfolg eine bestenfalls zweifelhafte Beziehung aufweist.[4]

1. Siehe oben S.62 ff.
2. Siehe oben S.69 f.
3. Ähnlich im Zusammenhang mit der 0,5 % Grenze: LIPPHARDT, Die Gleichheit der politischen Parteien, S.629 f.
4. Daß sich die Ernsthaftigkeit von Wahlkampfbemühungen nicht in Prozenten der Wählerstimmen einfangen läßt, zeigt auch die Palette der als hinreichend angesehenen Wahlerfolge. Während PLATE, Parteienfinanzierung und Grundgesetz, S.76 1 % vorschlägt (und zugleich 5 % wegen Art 21 I S.2 GG als zu hoch ansieht), hält MUSSGNUG, NJW 1966, S.1691 schon 2,5 % für erforderlich. WILDENMANN, Gutachten zur Frage der Subventionierung politischer Parteien aus öffentlichen Mitteln, S.60 schließlich schlägt 3 - 5 % vor und konkretisiert dies (S.66) auf mindestens 3 % für solche Parteien, die in einem Landtag vertreten sind.
   Zu Recht meint daher LIPPHARDT, Die Gleichheit der politischen Parteien, S.639,"daß es sich bei der Bestimmung des richtigen Prozentsatzes...mehr um eine Frage des subjektiven Geschmacks als des objektiven Rechts handelt."

Aus der denkbaren Möglichkeit wirtschaftlich motivierter, mißbräuchlicher Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen ist deshalb keine Beschränkung des verfassungsrechtlichen Anspruchs aller wahlwerbenden Parteien auf hinreichende Darstellungsmöglichkeiten zu begründen.

(b) Inhaltlicher Mißbrauch

Mißbräuchlich könnte allerdings auch eine Inanspruchnahme dieser Agitationsmöglichkeiten zur Verbreitung verfassungsfeindlicher oder strafbarer Äußerungen sein.
Insofern ist die Rechtsprechung ohne ersichtlichen Widerspruch in der Literatur der Auffassung, die Verfassungsfeindlichkeit sei kein zulässiges Differenzierungskriterium, so daß auch vermeintlich verfassungsfeindlichen Parteien öffentliche Leistungen zu gewähren sind.[1] Hinsichtlich der Verbreitung strafbarer Äußerungen über öffentlich-rechtliche Medien steht den Rundfunkanstalten ein Prüfungs- und, beschränkt auf Evidenzfälle, Zurückweisungsrecht zu.[2]

Die Parteigründungsfreiheit beinhaltet auch in ihrer hier gewonnenen Auslegung keine Anhaltspunkte, die Zweifel an dieser Rechtsprechung begründen könnten. Mißbräuchlich ist demnach die Nutzung der zur Verfügung gestellten Sendezeiten zur Verbreitung evident strafbarer Äußerungen. Insoweit ist der ver-

1. Für Sendezeiten:
   BVerfGE 47, 198 (227 ff); VGH Bad.-Württ., DÖV 1977, S.69 f; OVG Münster, DVBl 1976, S.586; OVG Hamburg, DÖV 1974, S.489;
   für Räume:
   BVerwGE 31, 368 (369); VGH Bad.-Württ.,DÖV 1968, S.180; NIEMÖHLMANN, SKV 1969, S.76; aus prozessualer Perspektive PAPPERMANN, JZ 1969, S.485 ff.
2. BVerfGE 47, 198 (230 ff); 67, 149 (152); VGH Bad.-Württ., DÖV 1977, S.70; OVG Münster, DVBl 1968, S.844.

fassungsrechtliche Anspruch aus Art 21 I S.2 GG anhand inhaltlicher Kriterien begrenzt.
Die relative Unbestimmtheit des Evidenzbegriffs darf allerdings nicht übersehen werden. Zweifel gehen daher zugunsten der Partei.[1]

(c) "Splitting"

Auch das "Splitting" einer Partei, also die formale Spaltung in zwei selbständige Parteien zur Verdoppelung der staatlich gewährleisteten Agitationsmöglichkeiten, könnte als Mißbrauch anzusehen sein. In diesem Punkt ist die Rechtsprechung, die über das formale Kriterium der Parteieigenschaft hinaus Sendezeiten für beide Parteien bisher deshalb zugesprochen hat, weil diese "sich untereinander ernsthaft bekämpften" [2], bedenklich. Selbst wenn man die Schwierigkeiten im Hinblick auf die tatsächliche Feststellbarkeit dieser materiellen Voraussetzung vernachlässigt, so kann doch das Prinzip "jeder gegen jeden" nicht zur Anspruchsvoraussetzung gemacht werden. Es kann durchaus im Rahmen der am Ziel parlamentarischer Mitwirkung orientierten Selbstdarstellung liegen, sich gegenüber bestimmten Parteien möglicherweise gerade wegen früherer organisatorischer Einheit nicht abzugrenzen oder sogar zur Wahl einer anderen Partei mit der Erst- oder Zweitstimme aufzufordern.[3] Soweit hier materielle Kriterien Eingang finden, kann eine mißbräuchliche Inanspruchnahme also nur in der ausschließlichen Aufforderung zur Wahl einer anderen Partei gesehen werden, da in diesem Fall die Wahlwerbung nicht dem Ziel der - eigenen - parlamentarischen Vertre-

1. So auch BVerfGE 47, 198 (235).
2. OVG Berlin, DVBl 1975, S.268; OVG Münster, DVBl 1976, S.584 f.
3. Eine gewisse mittelbare Wirkung gegen die aus dem "Splitting" begründete Mißbrauchsgefahr ist auch hier den Unterschriftenquoren nicht abzusprechen.

tung dient.[1] Nur unter diesen Voraussetzungen ist also das "Splitting" zur Verdoppelung staatlich gewährleisteter Agitationsmöglichkeiten mißbräuchlich mit der Folge, daß die fremdnützig agierende, zur Wahl zugelassene Partei keinen Anspruch auf öffentliche Leistungen aus Art 21 I S.2 GG hat.

Insgesamt ist daher der Anspruch der wahlwerbenden Parteien auf Einräumung hinreichender Darstellungsmöglichkeiten gegenüber dem Wähler aus dem Gesichtspunkt mißbräuchlicher Inanspruchnahme der öffentlichen Leistungen nur im Fall evident strafbarer oder rein fremdnütziger Agitation ausgeschlossen.

3. Zusammenfassung

Die derzeitige rechtliche Ausgestaltung des Wahlkampfes ist durch die Parteienfreiheit sowie die Vergabe öffentlicher Sach- und Geldleistungen an die wahlwerbenden Parteien geprägt. Während die Parteienfreiheit rechtlich im wesentlichen unproblematisch ist, sind die öffentlichen Leistungen Gegenstand heftiger Diskussion. Neben der Zulässigkeit der Wahlkampfkostenerstattung in ihrer derzeitigen Ausgestaltung ist vor allem die Problematik chancengleicher Verteilung der Leistungen aber auch die Herleitung eines verfassungsrechtlichen Anspruchs auf solche öffentlichen Leistungen umstritten.

Die Parteigründungsfreiheit modifiziert die rechtliche Ausgestaltung des Wahlkampfes. Der Ansatzpunkt des Art 21 I S.2 GG liegt allerdings nicht in der unmittelbaren rechtlichen Einwirkung auf die Konkurrenzsituation der wahlwerbenden Parteien, sondern in der rechtlichen Gestaltung des Verhältnisses der einzelnen wahlwerbenden Partei zu den Wählern.

1. Siehe auch BVerfGE 47, 198 (226 - eine ausdrückliche Wahlaufforderung ist nicht erforderlich).

Die aus der Parteigründungsfreiheit hergeleitete reale Chance parlamentarischer Mitwirkung gewährleistet, daß jede wahlwerbende Partei die Möglichkeit hat, sich den Wählern umfassend darzustellen, also ihre Existenz und politische Zielrichtung zu vermitteln.

Da die Parteienfreiheit allein diese Voraussetzung nicht sicherstellt, erwächst aus Art 21 I S.2 GG den wahlwerbenden Parteien ein Anspruch auf Vergabe öffentlicher Leistungen zur Gewährleistung eines agitatorischen Minimums. Die staatliche Verpflichtung, jeder Partei eine in diesem Sinne hinreichende Selbstdarstellung gegenüber den Wählern zu ermöglichen, kennzeichnet zugleich die verfassungsrechtliche Grenzlinie zwischen der notwendigen Neutralität des Staates gegenüber dem Parteienwettbewerb und seiner Verpflichtung, die Voraussetzungen eines solchen Wettbewerbs auch gegenüber gegenläufigen sozioökonomischen Strukturen zu erhalten. Das agitatorische Minimum bewirkt, daß die politische Pluralität den Wähler ohne vorangegangene, ökonomisch bedingte Auslese erreicht und gewährleistet daher einen freien und offenen Wettbewerb der politischen Parteien, der dann durch staatliche Leistungen nicht verzerrt werden darf.

Der Anspruch aus Art 21 I S.2 GG ist auf wahlwerbende Parteien beschränkt und vorzugsweise, aber nicht verfassungsrechtlich zwingend, durch ein Sachleistungsprogramm zu erfüllen. Mißbräuchliche Inanspruchnahme der öffentlichen Leistung im Fall evident strafbarer oder rein fremdnütziger Agitation schließt den Anspruch aus.

Art 21 I S.2 GG steht einer differenzierenden Leistungsvergabe am Maßstab der parteispezifischen Erforderlichkeit nicht entgegen. Allerdings dürften

dafür schwer rechtsstaatlich hinreichend bestimmte, formale Differenzierungskriterien festzustellen sein. Im übrigen schließt der Chancengleichheitsgrundsatz eine solche gemäß Art 21 I S.2 GG zulässige Differenzierung verfassungsrechtlich wohl aus, es sei denn, man erachtet die reale Chance parlamentarischer Mitwirkung als Gegenstand der Chancengleichheit.

IX. Mögliche weitere Wirkungsbereiche der Parteigründungsfreiheit

In den vorangegangenen Kapiteln sind die Auswirkungen der Parteigründungsfreiheit in ihrer hier gewonnenen Auslegung als reale Chance parlamentarischer Mitwirkung auf die zentralen und bislang praktisch ausschließlich unter Chancengleichheitsgesichtspunkten problematisierten Bereiche des Parteien- und Wahlrechts untersucht worden. Abschließend sollen nun - ohne den Anspruch auf Vollständigkeit - weitere Bereiche aufgezeigt werden, in denen die materiell verstandene Parteigründungsfreiheit Wirkung entfalten oder doch zumindest ein Überdenken erfordern könnte.

1. Gründungsanzeige

So wäre etwa zu erwägen, ob aus Art 21 I S.2 GG ein Subventionsanspruch zur Ermöglichung der Bekanntgabe der Parteigründung herzuleiten ist. Ausgehend von der Überlegung, daß die Beibringung der zur erstmaligen Wahlbeteiligung erforderlichen Unterstützungsunterschriften bereits voraussetzen könnte, den Wählern zumindest die Existenz der neuen Partei mitzuteilen, könnte aus Art 21 I S.2 GG ein "verkleinertes agitatorisches Minimum" zur Gewährleistung der tatsächlichen Möglichkeit der Wahlbeteiligung abzuleiten sein, das sich etwa in einem Anspruch auf staatliche Übernahme der Druck- und Verteilungskosten einer Gründungsanzeige konkretisieren könnte.

2. Staatliche Parteienfinanzierung, Öffentlichkeitsarbeit der Regierung

Im Bereich der über die bereits dargestellte Wahlkampfkostenerstattung hinausgehenden, direkten (§ 22 a PartG) oder indirekten (steuerliche Begün-

stigung von Parteispenden, überhöhte Fraktionszuschüsse usw.) allgemeinen staatlichen Parteienfinanzierung scheint die Parteigründungsfreiheit ebenso wie hinsichtlich der umstrittenen Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im Wahlkampf [1] keine Wirkung zu entfalten.

Selbst die an einen Wahlerfolg in Höhe von mindestens 0,5 % der Zweitstimmen gebundene Teilhabe am Chancenausgleich, jenen Geldern also, die den Parteien nach Maßgabe des vorangegangenen Wahlerfolges zum Ausgleich zuvor ungleich [2] gewährter steuerlicher Subventionen durch den Staat gezahlt werden [3], erscheint nur hinsichtlich des Chancengleichheitsgrundsatzes sowie der generellen Unzulässigkeit staatlicher Finanzierung der allgemeinen Parteiarbeit problematisch. Der spezielle Wirkungsbereich der realen Chance parlamentarischer Mitwirkung in dem Bezugsfeld "einzelne Partei/Wahlerfolg" ist dadurch nur mittelbar insofern berührt, als der erhöhte finanzielle Handlungsspielraum der begünstigten Parteien nicht ohne Einfluß auf die Bestimmung des agitatorischen Minimums sein dürfte.[4]

Gleiches gilt für die Problematik der Öffentlichkeitsarbeit der Regierung in Wahlkampfzeiten.

1. Vergl. BVerfGE 44, 125 (141 ff); 63, 230 (242 ff).
2. Vergl. BVerfGE 6, 273 (279 ff); 8, 51 (64 ff); 52, 63 (88 ff); BVerfG, NJW 1986, S.2487 ff.
3. Zum Chancenausgleich vergl. HENKE in BK, Art 21, Rn.40; SCHMIDT, NJW 1984, S.763; v.ARNIM, DÖV 1984, S.89 ff; ders., DÖV 1983, S.486 ff; ders., Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft B 8/84, S.16 f; FRIAUF, Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft B 8/84, S.6 ff; IPSEN, JZ 1984, S.1061, 1065; im Vorfeld der Neuregelung: Bericht Parteienfinanzierung, S.201 ff; KLEIN, NJW 1982, S.735 ff; Begründung des Gesetzentwurfs BTDr. 10/183, S.9; BVerfG, NJW 1986, S.2487 ff.
4. Die gleiche 0,5 % Klausel hinsichtlich der Wahlkampfkostenerstattung bzw. der Gewährung des agitatorischen Minimums wirkt sich hingegen unmittelbar in dem Bezugsfeld der einzelnen Partei zum Wahlerfolg aus und ist gegenüber Art 21 I S.2 GG nicht zu rechtfertigen, siehe oben S.164 f.

3. Die Reihenfolge der Nennung der Parteien auf dem Stimmzettel

Gemäß § 30 III BWG werden auf dem Stimmzettel zunächst die Landeslisten der parlamentarisch vertretenen Parteien nach Maßgabe der in der vorangegangenen Bundestagswahl erhaltenen Zweitstimmen, sodann die übrigen zur Wahl zugelassenen Landeslisten in alphabetischer Reihenfolge aufgeführt. Die Reihenfolge der Kreiswahlvorschläge ist daran angeglichen; Kreiswahlvorschläge ohne zugehörige Landesliste werden am Ende des Stimmzettels ebenfalls alphabetisch aufgeführt.

Unter Anerkennung eines darin begründeten psychologischen Vorteils zugunsten der parlamentarisch vertretenen Parteien kann diese Regelung nicht ohne Widerspruch damit gerechtfertigt werden, der Wähler lasse sich regelmäßig bei seiner Stimmabgabe nicht von der Reihenfolge, sondern von den Zielen der politischen Parteien sowie von der Zugkraft der Wahlbewerber leiten.[1] Ein derart rational entscheidender Wähler neutralisiert den vermeintlichen psychologischen Vorteil.
Erkennt man demgegenüber eine mindestens teilweise Irrationalität der Wählerentscheidung als Verfassungswirklichkeit an, so verbleibt zur Rechtfertigung der Reihenfolge nur der Gedanke des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes, es trage der gesellschaftlichen und politischen Wirklichkeit Rechnung, "wenn bei der Regelung die Tatsache berücksichtigt wird, daß die im Land schon eingeführten großen Parteien, die als solche im ganzen gesehen immer wieder die meisten Stimmenzahlen auf sich vereinigen werden, als im Vordergrund stehend anerkannt werden."[2]

1. BVerfGE 13, 1 (18); 29, 154 (164); SCHREIBER, HdB des Wahlrechts, § 30 BWG, Rn.8.
2. BayVerfGHE (N.F. II) 5, 204 (213).

Diese Argumentation, die auf der unbegründeten Annahme der faktisch prognostizierten Erhaltung des Status quo eben diese Erhaltung begünstigende Normen rechtfertigt, scheint gegenüber der auf Offenheit des politischen Willensbildungsprozesses gerichteten Parteigründungsfreiheit unhaltbar.[1]

Zur Festlegung der Reihenfolge der Nennung der Parteien auf dem Stimmzettel könnte vielmehr z.B. ein Losverfahren der realen Chance parlamentarischer Mitwirkung gerecht werden.[2]

4. Das d'Hondtsche Zählverfahren

Das die größeren Parteien regelmäßig begünstigende[3] d'Hondtsche Zählverfahren[4] ist für Bundestagswahlen auf Grund einer Koalitionsvereinbarung zwischen CDU/CSU und FDP[5] 1985 durch das Verfahren nach Hare-Niemeyer ersetzt worden.[6]
Die Frage der Vereinbarkeit dieses Verfahrens zur Umrechnung der Stimmenzahl in Mandate mit der Parteigründungsfreiheit ist daher derzeit nur insoweit von Interesse, als das d'Hondtsche Verfahren noch auf Landesebene gilt. Das Verfahren wird mit dem zutreffenden Hinweis darauf, daß es angesichts der

1. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat die Regelung nicht am Maßstab der Parteigründungsfreiheit, sondern nur am Maßstab der Freiheit und Gleichheit der Wahl geprüft.
2. Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines Losverfahrens zur Bestimmung der Reihenfolge der Nennung der Parteien auf dem Stimmzettel siehe BayVerfGHE (N.F. II) 5, 204 (213).
3. SEIFERT, Bundeswahlrecht, § 6 BWG, Rn.16; SCHREIBER, HdB des Wahlrechts, § 6 BWG, Rn.6; MEYER, Wahlsystem und Verfassungsordnung, S.170 f; NdsStGH, DVBl 1978, S.142.
4. Zum d'Hondtschen Verfahren auch aus mathematischer Sicht: GENSSLER, Das d'Hondtsche und andere Sitzverteilungsverfahren, passim.
5. Vergl. Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 10. WP, 120. Sitzung, S.8938 ff.
6. BGBl 1985, Teil I, S.521.

Unteilbarkeit eines vollen Mandats kein streng mathematisch proporzgerechtes Umrechnungsverfahren gibt, als verfassungsrechtlich zulässig angesehen.[1] Aus der Perspektive der Parteigründungsfreiheit ist allerdings die Frage zu stellen, ob der Gesetzgeber, wenn es kein mathematisch exaktes Umrechnungsverfahren gibt, dasjenige Verfahren wählen darf, welches die kleinen Parteien am meisten benachteiligt und deshalb deren Chance parlamentarischer Mitwirkung verkürzt.[2]

5. Auswirkungen im Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Die Parteien haben aus Art 21 I S.2 GG grundsätzlich keinen Anspruch auf Sendezeiten im Rundfunk, sondern nur auf Gewährleistung eines agitatorischen Minimums, das verfassungsrechtlich nicht auf die Gewährung bestimmter öffentlicher Leistungen konkretisiert ist.[3] Zu erwägen wäre aber, ob den außerparlamentarischen Parteien, denen das durch den Rundfunk in die breite Öffentlichkeit transferierte politische Selbstdarstellungsforum des Parlaments unzugänglich ist, aus der Parteigründungsfreiheit in bestimmten Fällen ein Anspruch auf Zugang zum Rundfunk erwächst. Im Hinblick auf den notwendigen Ausgleich struktureller Nachteile der kleinen Parteien erscheint etwa ein Gegendarstellungsrecht in dem Fall, da außerparlamentarische Parteien in den vom Rundfunk übertragenen Debatten des Deutschen Bundestages direkt angegriffen werden, vereinbar mit der Programmfreiheit,

1. BVerfGE 16, 130 (144); BayVerfGHE (N.F. II) 2, 181 (212); 14, 17 (22 ff); 28, 222 (236); NdsStGH, DVBl 1978, S.140 ff.
2. Bejahend BVerwG, DÖV 1978, S.415: Bundesrecht verlange kein die kleinen Parteien begünstigendes Zuteilungsverfahren.
3. Siehe oben S.155.

die nicht als partielle Freiheit der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten von den verfassungsrechtlichen Bindungen mißverstanden werden darf.[1]

Eben auf Grund dieser verfassungsrechtlichen Bindung wäre auch die derzeitige diffamierende Darstellung der kleinen Parteien in den Wahlsendungen des Rundfunks als "Sonstige" Parteien zu überdenken. Im Zusammenspiel mit der Reihenfolge der Nennung der Parteien auf dem Stimmzettel erscheint dies als subtile staatliche Mißachtung der kleinen Parteien, für die eine Rechtfertigung aus technischen Erwägungen der Datenverarbeitung[2] nicht ohne weiteres zwingend erscheint.

6. Informationsrechte außerparlamentarischer Parteien

Letztlich könnten auf Grund der Parteigründungsfreiheit Maßnahmen zum Ausgleich eines potentiellen Informationsdefizits der außerparlamentarischen Parteien geboten sein. Diese Parteien sind notwendigerweise an dem parlamentarischen Geschehen nicht unmittelbar beteiligt und infolgedessen auf Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen angewiesen. Dieser strukturell bedingte Informationsnachteil, der Rückwirkungen auf die Qualität der politischen Arbeit der außerparlamentarischen Parteien haben könnte, ist eventuell durch gesteigerte Möglichkeiten der Informationsbeschaffung zumindest teilweise zu kompensieren. Da zudem derartige Informations-

1. Dies verkennen z.B. JÜLICH, Chancengleichheit der Parteien, S.132; HEGELS, Die Chancengleichheit der Parteien, S.127 f, die den Chancengleichheitsgrundsatz auf redaktionelle Sendungen für nicht anwendbar halten; zutreffend hingegen SEIFERT, Die politischen Parteien, S.150; LEIBHOLZ/RINCK, Art 38, Rn.14; BVerfGE 47, 198 (225); VG Stuttgart, NJW 1983, S.468 unter Betonung des Spannungsverhältnisses zwischen Chancengleichheit und Programmfreiheit.

2. So hinsichtlich des Stimmzettels BayVerfGHE (N.F. II) 5, 204 (213).

nachteile generell die Mitwirkung an der politischen Willensbildung auch ohne konkreten Bezug zur angestrebten parlamentarischen Mitwirkung erschweren, wird der Gedanke einer erleichterten Informationsbeschaffung auch durch Art 21 I S.1 GG verstärkt.

Insbesondere käme ein Anspruch auf Zuleitung der im Bundestag eingebrachten Gesetzesvorlagen in Betracht. Generell wäre ein Anspruch auf Belieferung mit amtlichen Informationen, Dokumenten und Publikationen zu erwägen.[1]

Auch die Diskussion über die Zulässigkeit nichtöffentlicher Ausschußsitzungen [2], die auf einer angenommenen Gegenläufigkeit von Transparenz und Effizienz parlamentarischer Arbeit beruht, ist unter dem Blickwinkel der Informationsmöglichkeiten außerparlamentarischer Parteien erneut aufzunehmen.

Ebenso käme in Betracht, den Vertretern außerparlamentarischer Parteien für die öffentlichen Sitzungen des Bundestages Plätze in dem nur begrenzt vorhandenen Zuschauerraum zu garantieren.

Schließlich wäre zu prüfen, ob auf Grund der Parteigründungsfreiheit den außerparlamentarischen Parteien die Möglichkeit der Inanspruchnahme des wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages einzuräumen ist. Grundsätzlich dient der wissenschaft-

1. Ebenso auf der Grundlage des Chancengleichheitsgrundsatzes SEIFERT, Die politischen Parteien, S.151.

2. Vergl. VERSTEYL in v.Münch, Art 42, Rn.3 ff, 34; MEYER, VVDStRL 33 (1975), S.117, These 37; LINCK, DÖV 1973, S.513 ff; HERETH, PVS 1970, S. 29 ff; Zusammenstellung der Argumente bei BÜCKER in Ritzel/Bücker, Handbuch für die parlamentarische Praxis, Vorbemerkung zu § 54, S.10 ff.

liche Dienst den Fraktionen des Bundestages.[1] Die Verarbeitung und Aufbereitung der Informationen soll die Informationsdichte zugunsten der Abgeordneten erhöhen und damit die Arbeitsfähigkeit des Parlaments steigern. Der wissenschaftliche Dienst hat also parlamentsspezifische und nicht parteispezifische Funktionen.
Da aber die Fraktion in personeller Hinsicht als Bestandteil der Partei erscheint, kommen die Leistungen des wissenschaftlichen Dienstes faktisch den parlamentarisch vertretenen Parteien zugute und verstärken damit sogar das potentielle Informationsdefizit der außerparlamentarischen Parteien. Art 21 I S.2 GG könnte deshalb ein Recht auf Inanspruchnahme der Leistungen des wissenschaftlichen Dienstes durch die außerparlamentarischen Parteien begründen. Freilich dürfen dabei die Grenzen der Funktionsfähigkeit des wissenschaftlichen Dienstes nicht außer acht gelassen werden.[2]

1. Siehe zu den Aufgaben und der Organisation des wissenschaftlichen Dienstes: ODEWALD, Der parlamentarische Hilfsdienst, S.46 ff; VOSS, Parlamentarische Dienste, S.52 f; QUARITSCH, Die wissenschaftlichen Dienste des Bundestages, S. 303 ff.

2. Vergl. etwa zu dem vertrauensbegründenden faktischen "Zitierverbot" SCHOLZ, Die Gutachtergruppe des Wissenschaftlichen Fachdienstes, S.119 f.

X. Zusammenfassende Schlußbetrachtung

Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit war die Frage, inwieweit der Parteigründungsfreiheit für die einfachgesetzliche Ausgestaltung des Wahl- und Parteienrechts im Hinblick auf die Möglichkeiten effektiver politischer Teilhabe neuer und kleiner Parteien Bedeutung zukommt. Die Analyse des Art 21 I S.2 GG hat gezeigt, daß die derzeitige, im wesentlichen formale Auslegung, im Rahmen derer die Gründungsfreiheit keine verfassungspolitische Realität erlangt hat, den materiellen Gehalt der Norm nicht voll ausschöpft. Materiell beinhaltet die Parteigründungsfreiheit, ausgehend von dem spezifischen Zweck der Gründung der Vereinigung "Partei", eine vom Staat zu gewährleistende reale Chance parlamentarischer Mitwirkung für jede Partei.

Die Umsetzung der so verstandenen Parteigründungsfreiheit an zentralen Fragen des Wahl- und Parteienrechts hat folgende wesentliche Ergebnisse gezeigt: Wahlzulassungsbeschränkungen durch Unterschriftenquoren sind nur zum Zwecke der Verminderung der Gefahr mißbräuchlicher Wahlbeteiligung gegenüber erstmals an der Wahl teilnehmenden Parteien sowie aus wahltechnischen Gründen zur Gewährleistung der wählerbezogenen Überschaubarkeit der Wahl gegenüber allen wahlwerbenden Parteien zulässig. Eine Sperrklausel zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments und der Regierung ist nur im Fall vorzeitiger Neuwahlen zulässig. Weitergehende Wahlzulassungs- bzw. Wahlerfolgsbedingungen verstoßen gegen die Parteigründungsfreiheit und sind deshalb verfassungswidrig. Darüberhinaus beinhaltet Art 21 I S.2 GG einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Gewährleistung eines agitatorischen Minimums der wahlwerbenden Parteien durch Vergabe der dafür erforderlichen öffentlichen Leistungen.

Über diese "klassischen",bislang nahezu ausschließlich unter Konkurrenz-, also Chancengleichheitsgesichtspunkten diskutierten Problemfelder hinaus, ist mit der materiell, also als realen Chance parlamentarischer Mitwirkung verstandenen Parteigründungsfreiheit ein grundsätzlich neuer Ansatzpunkt gewonnen, der in zahlreichen Bereichen des Wahl-, Parteien- und Parlamentsrechts Wirkung entfalten könnte.

Eines kann allerdings nicht deutlich genug betont werden: Die Parteigründungsfreiheit gewährleistet weder eine tatsächliche Aussicht auf einen Wahlerfolg, noch überhaupt das Entstehen neuer Parteien. Sie relativiert nur die "Viergangschaltung Unterschriftenquoren - Rundfunkdiskriminierung - Sperrklauseln - Wahlkampfkostenerstattung" [1], die die Gründung einer Partei als von vornherein politisch aussichtsloses Unterfangen erscheinen läßt, mit der Folge, daß der Staat den Prozeß der politischen Willensbildung nicht nur reglementiert, sondern auch sein Ergebnis im voraus bestimmt.[2]

Die Parteigründungsfreiheit schafft die Voraussetzungen tatsächlicher parteipolitischer Pluralität, über deren Umsetzung in parlamentarische Mitwirkung und politische Führung allein die Wähler entscheiden, also gerade nicht Wahlrechts- oder Wettbewerbsbedingungen.
In diesem Sinne der Gewährleistung eines auf der Grundlage der realen Chance parlamentarischer Mitwirkung wahrhaft offenen und freien Wettbewerbs der politischen Inhalte ist die Parteigründungsfreiheit tatsächlich eine bislang vergessene Verfassungsnorm.

1. In Anlehnung an SEIFERT, Die politischen Parteien, S.311.
2. KEWENIG, DÖV 1964, S.837 f im Hinblick auf die Wahlkampfkostenerstattung.

Wahlergebnis der Bundestagswahl 1949

Wahlberechtigte: 31207620
Gültige Stimmen: 23732398

Davon:

		Prozent	Sitze
Bayernpartei	986478	4,2	17
CDU	5978636	25,2	120 (5)[1]
CSU	1380448	5,8	24
Deutsche Konservative Partei/ Deutsche Rechtspartei	429031	1,8	
Deutsche Partei	939934	4,0	17
Europäische Volksbewegung Deutschland	26162	0,1	
FDP	2829920	11,9	57 (5)
KPD	1361706	5,7	15
Parteilose	1141647	4,8	3
Radikal-Sozialistische Freiheitspartei	216749	0,9	
Rheinisch-Westfälische Volkspartei	21931	0,1	
SPD	6934975	29,2	140 (9)
SSW	75388	0,3	1
Wirtschaftliche Aufbauvereinigung	681888	2,9	12
Deutsche Zentrumspartei	727505	3,1	10

1. Einschließlich der Abgeordneten von Berlin (West); ihre Zahl ist außerdem jeweils in Klammern genannt.

Wahlergebnisse der Bundestagswahl 1953

Wahlberechtigte: 33120940
Gültige Zweitstimmen: 27551272

Davon:

		Prozent	Sitze
Bayernpartei	465641	1,7	
CDU	10016594	36,4	197 (6)
CSU	2427387	8,8	52
Deutsche Partei	896128	3,3	15
Deutsche Reichspartei	295739	1,1	
FDP	2629163	9,5	53 (5)
GB/ BHE	1616953	5,9	27
Gesamtdeutsche Volkspartei	318475	1,2	
KPD	607860	2,2	
Nationale Sammlung	70726	0,3	
SPD	7944943	28,8	162 (11)
SSW	44585	0,2	
Deutsche Zentrumspartei	217078	0,8	3

Wahlergebnisse der Bundestagswahl 1957

Wahlberechtigte: 35400923
Gültige Zweitstimmen: 29905428

Davon:

		Prozent	Sitze
Bund der Deutschen	58725	0,2	
CDU	11875339	39,7	222 (7)
CSU	3133060	10,5	55
Deutsche Gemeinschaft	17490	0,1	
Deutsche Partei	1007282	3,4	17
Deutsche Reichspartei	308564	1,0	
Deutscher Mittelstand (Union deutscher Mittelstandsparteien - UDM)	36592	0,1	
Föderalistische Union	254322	0,9	
FDP	2307135	7,7	44 (3)
GB/ BHE	1374066	4,6	
SPD	9495571	31,8	181 (12)
SSW	32262	0,1	
Vaterländische Union	5020	0,0	

Wahlergebnisse der Bundestagswahl 1961

Wahlberechtigte: 37440715
Gültige Zweitstimmen: 31550901

Davon:

		Prozent	Sitze
CDU	11283901	35,8	201 (9)
CSU	3014471	9,6	50
Deutsche Friedensunion	609918	1,9	
Deutsche Gemeinschaft	27308	0,1	
Deutsche Reichspartei	262977	0,8	
FDP	4028766	12,8	67
Gesamtdeutsche Partei	870756	2,8	
SPD	11427355	36,2	203 (13)
SSW	25449	0,1	

Wahlergebnisse der Bundestagswahl 1965

Wahlberechtigte: 38510395
Gültige Zweitstimmen: 32620442

Davon:

		Prozent	Sitze
Aktionsgemeinschaft unabhängiger Deutscher	52637	0,2	
CDU	12387562	38,0	202 (6)
CSU	3136506	9,6	49
Christliche Volkspartei	19832	0,1	
Deutsche Friedensunion	434182	1,3	
Europäische Föderalistische Partei	1015	0,0	
FDP	3096739	9,5	50 (1)
Freisoziale Union	10631	0,0	
NPD	664193	2,0	
SPD	12813186	39,3	217 (15)
Unabhängige Arbeiterpartei	3959	0,0	

Wahlergebnisse der Bundestagswahl 1969

Wahlberechtigte: 38677235
Gültige Zweitstimmen: 32966024

Davon:

		Prozent	Sitze
Aktion Demokratischer Fortschritt	197331	0,6	
Bayernpartei	49694	0,2	
CDU	12079535	36,6	201 (8)
CSU	3115652	9,5	49
Europäische Föderalistische Partei	49650	0,2	
FDP	1903422	5,8	31 (1)
Freisoziale Union	16371	0,0	
Gesamtdeutsche Partei	45401	0,1	
NPD	1422010	4,3	
SPD	14065716	42,7	237 (13)
Unabhängige Arbeiterpartei	5309	0,0	
Deutsche Zentrumspartei	15933	0,0	

Wahlergebnisse der Bundestagswahl 1972

Wahlberechtigte: 41446302
Gültige Zweitstimmen: 37459750

Davon:

CDU	13190837	35,2	186 (9)
CSU	3615183	9,7	48
DKP	113891	0,3	
Europäische Föderalistische Partei	24057	0,1	
FDP	3129982	8,4	42 (1)
Freisoziale Union	3166	0,0	
NPD	207465	0,6	
SPD	17175169	45,8	242 (12)

Wahlergebnisse der Bundestagswahl 1976

Wahlberechtigte: 42058015
Gültige Zweitstimmen: 37822500

Davon:

		Prozent	Sitze
Aktionsgemeinschaft unabhängiger Deutscher	22202	0,1	
Aktionsgemeinschaft Vierte Partei	4173	0,0	
Christliche Bayerische Volkspartei	6720	0,0	
CDU	14367302	38,0	201 (11)
CSU	4027499	10,6	53
DKP	118581	0,3	
Europäische Arbeiterpartei	6811	0,0	
FDP	2995085	7,9	40 (1)
5 % - BLOCK Partei	2940	0,0	
Gruppe Internationaler Marxisten	4759	0,0	
KPD	22714	0,1	
Kommunistischer Bund Westdeutschland	20018	0,1	
NPD	122661	0,3	
SPD	16099019	42,6	224 (10)
Unabhängige Arbeiterpartei	765	0,0	
Vereinigte Linke	701	0,0	

Wahlergebnisse der Bundestagswahl 1980

Wahlberechtigte: 43231741
Gültige Zweitstimmen: 37938981

Davon:

		Prozent	Sitze
Bürgerpartei	11256	0,0	
Christliche Bayerische Volkspartei	3946	0,0	
CDU	12989200	34,2	185 (11)
CSU	3908459	10,3	52
DKP	71600	0,2	
Die Grünen	569589	1,5	
Europäische Arbeiterpartei	7666	0,0	
FDP	4030999	10,6	54 (1)
Kommunistische Bund Westdeutschland	8174	0,0	
NPD	68096	0,2	
SPD	16260677	42,9	228 (10)
Volksfront	9319	0,0	

Wahlergebnisse der Bundestagswahl 1983

Wahlberechtigte: 44088935
Gültige Zweitstimmen: 38940687

Davon:

		Prozent	Sitze
Bund Westdeutscher Kommunisten	2129	0,0	
Christlich Bayerische Volkspartei	10994	0,0	
CDU	14857680	38,2	202 (11)
CSU	4140865	10,6	53
DKP	64986	0,2	
Die Grünen	2167431	5,6	28 (1)
Europäische Arbeiterpartei	14966	0,0	
FDP	2706942	7,0	35 (1)
KPD	3431	0,0	
NPD	91095	0,2	
Ökologisch-Demokratische Partei	11028	0,0	
SPD	14865807	38,2	202 (9)
Unabhängige Soziale Demokraten	3333	0,0	

Quelle: Statistisches Bundesamt

1.2 Übersicht von ausgewählten Daten der politischen Vereinigungen, die gemäß § 6 Abs. 3 PartG beim Bundeswahlleiter seit dem 1.1.1969 Unterlagen hinterlegt haben

- Nach dem Aufnahmedatum -

Lfd. Nr.	Name der Vereinigung		Datum der			Letzte Teilnahme an der Wahl zum	
	Volle Bezeichnung	Kurzbezeichnung	Aufnahme gem. § 6 Abs. 3	Gründung	Herausnahme	Deutschen Bundestag	Landtag
1	Aktion Demokratischer Fortschritt	ADF	29. 1.1969	7.12.1968	8. 4.1975[1]	28. 9.1969	-
2	Deutsche Einheits Partei	DEP	29. 1.1969	17. 6.1965	11. 7.1974[3]	-	-
3	Deutsche Friedens-Union	DFU	29. 1.1969	17.12.1960	27. 6.1984[6]	19. 9.1965	21. 3.1982
4	Freie Demokratische Partei	F.D.P.	29. 1.1969	12.12.1948		6. 3.1983	13. 5.1985
5	Liberal-Soziale Partei	LSP	29. 1.1969	25.11.1967	20. 2.1969[1]	-	-
6	Republikanische Partei	RP	29. 1.1969	23. 9.1967	2. 3.1977[2]	-	-
7	UNABHÄNGIGE ARBEITER-PARTEI (Deutsche Sozialisten)	UAP	29. 1.1969	21. 1.1962		5.10.1980	11. 5.1980
8	FREISOZIALE UNION - Demokratische Mitte	FSU	7. 2.1969	9.1950		19.11.1972	13. 3.1983
9	Sozialdemokratische Partei Deutschlands	SPD	18. 2.1969	23. 5.1963		6. 3.1983	12. 5.1985
10	Südschleswigscher Wählerverband	SSW	20. 3.1969	25. 6.1948		17. 9.1961	13. 3.1983
11	Christlich-Soziale Union in Bayern e.V.	CSU	1. 4.1969	8. 1.1946		6. 3.1983	10.10.1982
12	Christlich Demokratische Union Deutschlands	CDU	15. 4.1969	20.10.1950		6. 3.1983	12. 5.1985
13	Gesamtdeutsche Partei - BHE	BHE	16. 4.1969	15. 4.1961	2. 3.1977[2]	28. 9.1969	20.11.1966
14	Unabhängige Wählergemeinschaft (UWG) Niedersachsen	UWG	28. 4.1969	-	5. 4.1975[2]	-	4. 6.1967
15	Bayernpartei	BP	9. 5.1969	28.10.1946		28. 9.1969	10.10.1982
16	Nationaldemokratische Partei Deutschlands	NPD	9. 5.1969	28.11.1964		6. 3.1983	6. 3.1983
17	Europäische Föderalistische Partei - Europa Partei	EFP	16. 5.1969	12. 1.1964		19.11.1972	12. 5.1985
18	Deutsche Kommunistische Partei	DKP	22. 5.1969	25. 9.1968		6. 3.1983	25. 3.1984
19	Liberalnationale Volkspartei Deutschlands	LNP	21. 7.1969	15. 6.1967	2. 3.1977[2]	-	-
20	Sozial-Liberale Deutsche Partei	SLP	21. 7.1969	9. 7.1969	10. 7.1974[3]	-	-
21	Deutsche Volkspartei	DV	21. 8.1969	17. 6.1965	2. 3.1977[2]	28. 9.1969	-
22	Deutsche Zentrumspartei	Zentrum	21. 8.1969	15. 7.1945		28. 9.1969	12. 5.1985
23	Demokraten'69-Europademokraten	D'69	22. 8.1969	20. 4.1968	23. 5.1972[3]	-	-
24	Demokratische-Arbeitnehmer-Partei	DAP	16. 9.1969	5. 7.1969	28. 2.1972[1]	-	-
25	Deutsche Idealistische Partei	DIP	16. 9.1969	6.10.1959	6. 6.1972[1]	-	-
26	Interessengemeinschaft	-	16. 9.1969	-	19. 4.1972[3]	-	-
27	Deutsche Sozialistische Partei	DSP	1.10.1970	13. 1.1970	4. 2.1976[1]	-	-
28	Aktionsgemeinschaft Unabhängiger Deutscher	AUD	16.12.1970	16. 5.1965	25. 5.1981[1]	3.10.1976	4. 6.1978
29	Nationale Volkspartei	NVP	13. 1.1971	21. 4.1967	2. 3.1977[2]	-	-
30	Saarländische Volkspartei	SVP	15. 2.1971	-	4. 8.1975[3]	-	14. 6.1970
31	Niedersächsische Landespartei e.V. (Niederdeutsche Union)	NLP	17. 3.1971	-	2. 3.1977[2]	-	14. 6.1970
32	Gerechtigkeitspartei Bundesrepublik Deutschland	G	28. 9.1971	22. 9.1971	5.12.1984[2]	-	8.10.1978
33	DEUTSCHE UNION	DU	20.12.1971	12. 6.1971		5.10.1980	-
34	Baden-Württembergische-Landespartei	BWL	22. 2.1972	17. 2.1972	17. 4.1974[3]	-	-
35	Ostdeutsche Volkspartei	OVP	1. 5.1972	13. 3.1971	5. 3.1975[1]	-	-
36	Unabhängige Deutsche Frauenpartei	UDF	2. 5.1972	16. 1.1972	18. 1.1978[3]	-	-
37	Union für verantwortungsvolle Politik	UVP	2. 5.1972	17. 1.1971	3. 3.1977[2]	-	-
38	Deutsche Arbeitspartei	DAP	3. 5.1972	23. 2.1968	2. 3.1977[2]	-	-
39	Reformiergemeinschaft für Wohlfahrt und Kultur	RWK	3. 5.1972	13.11.1971	28. 4.1976[2]	-	-
40	Freie Wählergemeinschaft FWG Deutschland	FWG	6. 6.1972	6. 6.1972	12. 6.1978[2]	-	-
41	Aktion Freies Deutschland	FAFD	21. 9.1972	24. 6.1972	4. 7.1978[2]	-	-
42	Partei aller Deutschen	PAD	20. 2.1973	20.11.1972	23.11.1978[2]	-	-
43	Deutsche Bürgerpartei	DBP	8.10.1973	15. 9.1973	1.10.1975[2]	-	-
44	Bayerische Staatspartei	BSP	19.10.1973	25. 9.1967	18.12.1984[2]	-	15.10.1978
45	Vereinigte Arbeitnehmerpartei - Deutschland	VAD	10.12.1973	26.10.1973	26.10.1979[2]	-	-
46	Deutsche Mittelstandspartei	DMP	5. 1.1974	5. 1.1974	29. 5.1981[2]	-	13. 4.1975
47	KOMMUNISTISCHE PARTEI DEUTSCHLANDS (Marxisten-Leninisten)	KPD	22. 1.1974	31.12.1968		6. 3.1983	12. 5.1985
48	Deutsche Partei	DP	31. 1.1974	26. 6.1962	9. 4.1980[2]	-	3. 3.1974
49	Weltschutzband	-	28. 2.1974	30.10.1973	26. 2.1981[2]	-	-
50	Bürger-Recht-Partei	BRP	28. 5.1974	23. 4.1974	10.11.1976[1]	-	-
51	Fortschrittspartei	-	27. 7.1974	11. 7.1974	4. 6.1976[2]	-	-
52	Soziale-Bürger-Partei	SBP	2. 9.1974	5. 8.1974	18. 9.1980[2]	-	-
53	Kommunistische Partei Deutschlands	KPD	30.12.1974	28. 2.1970	14. 5.1980[1]	3.10.1976	4. 4.1976
54	Demokratische National-Sozialistische Gemeinschaft	DNSG	27. 1.1975	13. 7.1974	15. 6.1976[1]	-	-
55	Deutsche Soziale Union	DSU	4. 2.1975	8.11.1974	3. 2.1981[2]	-	-
56	Demokratische Bürgerpartei Deutschlands	DBD	17. 2.1975	12.12.1974	25. 4.1978[3]	-	-
57	Partei Freier Bürger	PFB	6. 3.1975	21. 2.1975	6.11.1981[2]	-	28. 9.1975
58	Neue Grosse Partei	NGP	13. 5.1975	27. 4.1975	10. 8.1981[2]	-	-
59	FREIE-BÜRGER-UNION, Landespartei Nordrhein-Westfalen	FBU	23. 6.1975	15. 2.1975	16. 6.1981[2]	-	4. 5.1975
60	Liberalsoziale Union	LSU	1. 7.1975	17. 3.1974	18. 7.1980[2]	-	-
61	Europäische Arbeiterpartei	EAP	31. 7.1975	23.12.1974		6. 3.1983	12. 5.1985
62	Die Mündigen Bürger	Mündige Bürger	25. 9.1975	30. 8.1975		-	12. 5.1985
63	"Die Vierte Partei" - "Freie Republikanische Partei"	FRP	28. 9.1975	27. 9.1975	19.12.1975[4]	-	-
64	Deutsche Frauenbewegung	DFB	6.11.1975	2. 8.1975	11. 9.1981[2]	-	-
65	Kommunistischer Bund Westdeutschland	KBW	10.11.1975	12. 6.1973	15. 4.1985[1]	5.10.1980	16. 3.1980
66	FREIHEITLICH SOZIALE DEUTSCHE VOLKSPARTEI	FSDVP	7.12.1975	15.11.1975	21.12.1981[2]	-	-
67	Aktionsgemeinschaft Vierte Partei	AVP	19.12.1975	18.10.1975	5.12.1984[2]	3.10.1976	8.10.1978
68	Volkspartei	-	8. 4.1976	8. 2.1976	10. 4.1978[3]	-	-
69	WIRTSCHAFTSPARTEI Gemeinschaft in Sozial-schöpferischer Tat	GE.I.S.T.[5]	31. 5.1976	15. 5.1976	2. 7.1982[2]	-	-
70	50-BLOCK Partei	50-BLOCK	21. 6.1976	19. 6.1976	4. 4.1981[1]	3.10.1976	-
71	Christliche Bayerische Volkspartei (Bayerische Patriotenbewegung)	C.B.V.	13. 7.1976	1. 5.1976		6. 3.1983	10.10.1982
72	Gruppe Internationale Marxisten	GIM	6. 8.1976	6.1969	18.11.1982[2]	3.10.1976	-
73	RECHT und FREIHEIT PARTEI	RFP	9. 8.1976	24. 7.1976	26.10.1982[2]	3.10.1976	-
74	VEREINIGTE LINKE	VL	9. 8.1976	12. 2.1976	9. 2.1982[1]	3.10.1976	-
75	Volkssozialistische Bewegung Deutschlands (Partei der Arbeit)	VSBD (PdA)	18. 8.1976	17. 6.1971	26. 1.1978[2]	-	-

Lfd. Nr.	Name der Vereinigung: Volle Bezeichnung	Kurzbezeichnung	Datum der: Aufnahme gem. § 6 Abs. 3	Gründung	Herausnahme	Letzte Teilnahme an der Wahl zum: Deutschen Bundestag	Landtag
76	Deutsche Demokratische Partei	DDP	6.12.1976	25. 9.1976	25. 1.1977[1]	-	-
77	Soziale Demokratische Union	SDU	22. 6.1977	17. 6.1977	2. 7.1979[1]	-	-
78	Grüne Liste Umweltschutz	GLU	18. 8.1977	11. 5.1977	31. 7.1980[4]	-	8.10.1978
79	Christliche Wählerunion, Landesverband Bayern	CWU	30. 8.1977	25. 6.1977	23. 2.1982[2]	-	-
80	Metropolitische Volkspartei	MPV	12.11.1977	5.12.1976	25. 1.1983[2]	-	-
81	AKTIONSFRONT NATIONALER SOZIALISTEN	ANS	2. 2.1978	12.12.1977	31. 8.1982[1]	-	-
82	UNION FÜR UMWELT- UND LEBENSSCHUTZ (FREIE GRÜNE UNION)	-	14. 2.1978	12. 2.1978	7. 9.1984[2]	-	4. 6.1978
83	Nationale Deutsche Arbeiterpartei	NDAP	11. 5.1978	1. 8.1977	3. 6.1982[1]	-	-
84	Freie Union in Niedersachsen	FU	12. 5.1978	23. 8.1977		-	21. 3.1982
85	Grüne Aktion Zukunft	GAZ	13. 7.1978	12. 7.1978	10.12.1981[4]	-	8.10.1978
86	Partei für Renten-, Steuer- und soziale Gerechtigkeit	PRS	5. 9.1978	4. 8.1978	25. 9.1984[2]	-	-
87	Deutsche Demokratische Arbeiterpartei	DDAP	13. 9.1978	24. 6.1978	7. 9.1984[2]	-	-
88	Grüne Liste Schleswig-Holstein	Grüne Liste	16.10.1978	24. 9.1978	7. 2.1983[2]	-	29. 4.1979
89	DEUTSCHE SOZIALISTISCHE VOLKSPARTEI	DSVP	15.12.1978	28. 5.1973	31. 5.1979[2]	-	-
90	DEUTSCHE STEUER- UND UMWELTPARTEI	DSUP	10. 1.1979	30. 7.1978	7. 9.1984[2]	-	-
91	Weltbürgerpartei (Deutschland)	WPD	23. 2.1979	4. 9.1973	18. 9.1979[2]	-	-
92	Deutsche Fortschrittsbewegung	DF	1. 3.1979	25. 2.1978	7.10.1980[2]	-	-
93	Aktion Neue Politik	ANP	22. 3.1979	4.11.1978	18.12.1984[2]	-	-
94	Freiheitliche Deutsche Arbeiterpartei	FAP	2. 5.1979	17. 3.1979		-	12. 5.1985
95	Bürgerpartei- Partei der Steuerzahler	Bürgerpartei	13. 6.1979	1. 5.1979		5.10.1980	6. 6.1982
96	Freie Welt Partei	FWP	25. 6.1979	28.10.1977	11. 2.1982[1]	-	-
97	Union konkreter Umweltschutz (Partei der Mitte)	UNU	1. 7.1979	27. 4.1979		-	11. 5.1980
98	FRAUENPARTEI	FRAUEN	1.10.1979	30. 9.1979		-	25. 9.1983
99	Volksfront gegen Reaktion, Faschismus und Krieg	Volksfront	8.10.1979	6.10.1979		5.10.1980	-
100	CHRISTLICHE PARTEI	CP	24.10.1979	14. 8.1979	10.12.1985[2]	-	-
101	DIE GRÜNEN Baden-Württemberg	-	1.11.1979	-	24. 1.1980[4]	-	-
102	Die Grünen - Landesverband Saar	-	1.11.1979	6.10.1979	14. 3.1980[4]	-	-
103	Deutsche Freiheits Partei	DFP	22.11.1979	18.11.1979	4. 3.1983[3]	5.10.1980	-
104	Grüne Partei Deutschlands	GPD	30.11.1979	3.12.1979		-	11. 5.1980
105	DIE GRÜNEN	GRÜNE	24. 1.1980	12./13.1.1980		6. 3.1983	12. 5.1985
106	BÜRGERUNION	-	26. 1.1980	19. 1.1980	3. 7.1985[3]	-	-
107	Cosmopolitane-Liberale-Aktion	C.L.A.	25. 2.1980	30. 9.1979	18.11.1985[2]	-	-
108	Sozialliberale Partei Deutschlands	SLPD	27. 3.1980	21. 3.1977	11. 4.1983[2]	-	-
109	Die KONSERVATIVEN GRÜNEN	KG	22. 6.1980	8. 6.1980	23.11.1983[3]	-	-
110	DEUTSCHE VOLKSPARTEI	DVP	16. 7.1980	17. 6.1980	8. 5.1985[3]	-	10. 5.1981
111	Aktion Soziale Gemeinschaft	ASG	7. 8.1980	25. 4.1980		-	6. 3.1983
112	Aktionsgemeinschaft Ökologische Politik	Ökos	1.12.1980	30.11.1980	22. 4.1985[7]	-	-
113	Grüne Liste Umweltschutz (LV Hamburg)	GLU	9. 3.1981	5. 4.1978	10.12.1981[4]	-	-
114	LIBERALES ZENTRUM	-	2. 5.1981	1. 5.1981		-	-
115	Europa 2000 - Liga für Freie Völker - -Deutschland-	Europa 2000	27. 5.1981	23.11.1980		-	-
116	Grüne Liste Ökologie	Öko-Grüne	16. 6.1981	19.10.1980		-	-
117	DEUTSCHE REPUBLIKANISCHE UNION	DRU	28. 7.1981	13. 6.1981	25. 6.1985[3]	-	-
118	Rentnerpartei Deutschland	RPD	29. 7.1981	17. 7.1981	27.12.1983[1]	-	-
119	Frauen ins Parlament	-	1. 8.1981	13. 9.1980		-	-
120	Ökologisch-Demokratische Partei	ÖDP	26.11.1981	10.10.1981		6. 3.1983	10.10.1982
121	Deutsche Familien-Partei e.V.	Familie	1.12.1981	17.10.1981		-	12. 5.1985
122	Christlich Soziale Wähler Union im Saarland e.V.	CSWU	6.12.1981	4.12.1978	8.11.1984[1]	-	27. 4.1980
123	Unabhängige Soziale Demokraten	USD	9. 2.1982	14. 6.1980	14.10.1985[1]	6. 3.1983	-
124	Internationale Weltfriedens Partei	IWP	7. 4.1982	24. 1.1982		-	10.10.1982
125	Unabhängige Deutsche Friedens Union	UDFU	28. 4.1982	2.11.1981	2. 5.1984[1]	-	-
126	Hamburger Liste für Ausländerstopp	HLA	30. 4.1982	4. 4.1982		-	19.12.1982
127	Bund Westdeutscher Kommunisten	BWK	2. 6.1982	20. 9.1980		6. 3.1983	10.10.1982
128	Null-Sock-Partei	NuSoP	17. 8.1982	16. 8.1982	23.11.1984[1]	-	-
129	Deutsch Demokratische Volksbewegung	DDVB	11.10.1982	11. 5.1982		-	-
130	Alle Sozialversicherten und Rentner Deutschlands - (Rentnerpartei)	ASD	10.12.1982	15.10.1982		-	12. 5.1985
131	Demokratische Sozialisten	DS	15.12.1982	28.11.1982		-	25. 9.1983
132	BUNDESPARTEI für Arbeit, Wirtschaft und Soziales	BUNDES-PARTEI ANS	30.12.1982	30.12.1982		-	-
133	Demokratische Grüne Listen	Grüne Demokraten	25. 1.1983	31.10.1982		-	13. 3.1983
134	Partei für Deutschland und Europa	P.D.E.	30. 3.1983	30.12.1982		-	-
135	Liberale Demokraten	LD	31. 5.1983	28.11.1982		-	12. 5.1985
136	Aktion Ausländerrückführung - Volksbewegung gegen Überfremdung und Umweltzerstörung	AAR	10. 8.1983	26. 6.1983		-	25. 9.1983
137	Neue Soziale Deutsche Arbeiter, Angestellten und Bauern Partei	Die Neuen	30. 8.1983	2. 7.1983		-	-
138	Esau-Syb-Partei	E.S.P.	14. 9.1983	5. 3.1983		-	-
139	DIE CHRISTLICH-KONSERVATIVEN	KONSERVATIVE	19.12.1983	17.10.1983		-	-
140	DIE REPUBLIKANER	-	20.12.1983	26.11.1983		-	-
141	Esoterische Union	-	13. 1.1984	30.10.1983		-	-
142	Union nicht gegen Überdachten Lächelns trotz innerer Genialität	UngÜLtiG	7. 1.1985	10. 4.1984		-	-
143	Humanistische Partei	HP	8. 1.1985	23. 9.1984		-	12. 5.1985
144	DIE FRIEDENSLISTE WRN	Frieden	14. 2.1985	7.12.1984		-	12. 5.1985
145	ALLIANZ, Bündnis von Parteien der Mitte	ALLIANZ	21. 2.1985	18.12.1984		-	-
146	DEUTSCHE SOLIDARITÄT (Union für Umwelt- und Lebensschutz)	-	27. 2.1985	15. 7.1984		-	-
147	Freiheitliche Volkspartei	FVP	19. 9.1985	3. 5.1985		-	-

1) Auflösung.
2) Gemäß § 2 Abs. 2 PartG.
3) Mit dem Vorstand kein Kontakt herstellbar.
4) Fusion mit anderer Partei.
5) Kurzbezeichnung: WIRTSCHAFTSPARTEI GE.I.S.T.
6) Betrachtet sich nicht mehr als Partei i.S. Art. 21 GG und § 2 PartG.
7) Beim BWL abgemeldet.
8) Tätigkeit eingestellt.
9) Existiert nicht mehr (lt. Mitteilung von Vorstandsmitgliedern)

2.1 Übersicht von ausgewählten Daten der politischen Vereinigungen, deren Unterlagen gemäß § 6 Abs. 3 PartG beim Bundeswahlleiter noch hinterlegt sind
- Nach dem Alphabet -

Lfd. Nr.	Name der Vereinigung		Datum der		Letzte Teilnahme an der Wahl zum	
	Volle Bezeichnung	Kurzbezeichnung	Gründung	Aufnahme gem. § 6 Abs. 3	Deutschen Bundestag	Landtag
1	Aktion Ausländerrückführung - Volksbewegung gegen Überfremdung und Umweltzerstörung	AAR	26. 6.1983	10. 8.1983	-	25. 9.1983
2	Aktion Soziale Gemeinschaft	ASG	25. 4.1980	7. 8.1980	-	6. 3.1983
3	Alle Sozialversicherten und Rentner Deutschlands - (Rentnerpartei)	ASD	15.10.1982	10.12.1982	-	12. 5.1985
4	ALLIANZ, Bündnis von Parteien der Mitte	ALLIANZ	18.12.1984	21. 2.1985	-	-
5	Bayernpartei	BP	28.10.1946	9. 5.1969	28. 9.1969	10.10.1982
6	Bund Westdeutscher Kommunisten	BWK	30. 9.1980	2. 6.1982	6. 3.1983	10.10.1982
7	BÜNDNISPARTEI für Arbeit, Wirtschaft und Soziales	BÜNDNIS-PARTEI ARB	30.12.1982	30.12.1982	-	-
8	Bürgerpartei - Partei der Steuerzahler	Bürger-partei	1. 5.1979	13. 6.1979	5.10.1980	6. 6.1982
9	Christlich Demokratische Union Deutschlands	CDU	20.10.1950	15. 4.1969	6. 3.1983	12. 5.1985
10	Christlich-Soziale Union in Bayern e.V.	CSU	8. 1.1946	1. 4.1969	6. 3.1983	10.10.1982
11	Christliche Bayerische Volkspartei (Bayerische Patriotenbewegung)	C.B.V.	1. 5.1976	13. 7.1976	6. 3.1983	10.10.1982
12	Demokratische Grüne Listen	Grüne Demokraten	31.10.1982	25. 1.1983	-	13. 3.1983
13	Demokratische Sozialisten	DS	28.11.1982	15.12.1982	-	25. 9.1983
14	Deutsch Demokratische Volksbewegung	DDVB	11. 5.1982	11.10.1982	-	-
15	Deutsche Familien-Partei e.V.	Familie	17.10.1981	1.12.1981	-	12. 5.1985
16	Deutsche Kommunistische Partei	DKP	25. 9.1968	22. 5.1969	6. 3.1983	25. 3.1984
17	DEUTSCHE SOLIDARITÄT (Union für Umwelt- und Lebensschutz)	-	15. 7.1984	27. 2.1985	-	-
18	DEUTSCHE UNION	DU	12. 6.1971	20.12.1971	5.10.1980	-
19	Deutsche Zentrumspartei	Zentrum	15. 7.1945	21. 8.1969	28. 9.1969	12. 5.1985
20	DIE CHRISTLICH-KONSERVATIVEN	KONSERVATIVE	27.10.1983	19.12.1983	-	-
21	DIE FRIEDENSLISTE NRW	Frieden	7.12.1984	14. 2.1985	-	12. 5.1985
22	DIE GRÜNEN	GRÜNE	12./13.1.1980	24. 1.1980	6. 3.1983	12. 5.1985
23	Die mündigen Bürger	Mündige Bürger	30. 8.1975	25. 9.1975	-	12. 5.1985
24	DIE REPUBLIKANER	-	26.11.1983	20.12.1983	-	-
25	Esoterische Union	-	30.10.1983	12. 1.1984	-	-
26	Europa 2000 - Liga für Freie Völker - - Deutschland -	Europa 2000	23.11.1980	27. 5.1981	-	-
27	Europäische Arbeiterpartei	EAP	23.12.1974	31. 7.1975	6. 3.1983	12. 5.1985
28	Europäische Föderalistische Partei - Europa Partei	EFP	12. 1.1964	16. 5.1969	19.11.1972	12. 5.1985
29	Frauen ins Parlament	-	13. 9.1980	1. 8.1981	-	-
30	FRAUENPARTEI	FRAUEN	30. 9.1979	1.10.1979	-	25. 9.1983
31	Freie Demokratische Partei	F.D.P.	12.12.1948	29. 1.1969	6. 3.1983	12. 5.1985
32	Freie Union in Niedersachsen	FU	23. 6.1977	12. 5.1978	-	21. 3.1982
33	Freiheitliche Deutsche Arbeiterpartei	FAP	17. 3.1979	2. 5.1979	-	12. 5.1985
34	Freiheitliche Volkspartei	FVP	3. 5.1985	19. 9.1985	-	-
35	FREISOZIALE UNION - Demokratische Mitte	FSU	9.1950	7. 2.1969	19.11.1972	13. 3.1983
36	Grüne Liste Ökologie	Öko-Grüne	19.10.1980	16. 6.1981	-	-
37	Grüne Partei Deutschlands	GPD	2.12.1979	30.12.1979	-	11. 5.1980
38	Haus-Hyh-Partei	H.H.P.	5. 3.1983	14. 9.1983	-	-
39	Hamburger Liste für Ausländerstopp	HLA	4. 4.1982	30. 4.1982	-	19.12.1982
40	Humanistische Partei	HP	23. 9.1984	8. 1.1985	-	12. 5.1985
41	Internationale Weltfriedens Partei	IWP	24. 1.1982	7. 4.1982	-	10.10.1982
42	KOMMUNISTISCHE PARTEI DEUTSCHLANDS (Marxisten-Leninisten)	KPD	31.12.1968	23. 1.1974	6. 3.1983	12. 5.1985
43	Liberale Demokraten	LD	28.11.1982	31. 5.1983	-	12. 5.1985
44	LIBERALES ZENTRUM	-	7. 5.1981	2. 5.1981	-	-
45	Nationaldemokratische Partei Deutschlands	NPD	28.11.1964	9. 5.1969	6. 3.1983	6. 3.1983
46	Neue Soziale Deutsche Arbeiter, Angestellten und Bauern Partei	Die Neuen	3. 7.1983	30. 8.1983	-	-
47	Ökologisch-Demokratische Partei	ÖDP	10.10.1981	26.11.1981	6. 3.1983	10.10.1982
48	Partei für Deutschland und Europa	P.D.E.	30.12.1982	30. 3.1983	-	-
49	Sozialdemokratische Partei Deutschlands	SPD	23. 5.1863	18. 2.1969	6. 3.1983	12. 5.1985
50	Südschleswigscher Wählerverband	SSW	25. 6.1948	30. 3.1969	17. 9.1961	13. 3.1983
51	UNABHÄNGIGE ARBEITER-PARTEI (Deutsche Sozialisten)	UAP	21. 1.1962	29. 1.1969	5.10.1980	11. 5.1980
52	Union konkreter Umweltschutz (Partei der Mitte)	UNU	27. 4.1979	1. 7.1979	-	11. 5.1980
53	Union nicht genug überdachten Lächelns trotz innerer Genialität	UngültiG	10. 4.1984	7. 1.1985	-	-
54	Volksfront gegen Reaktion, Faschismus und Krieg	Volksfront	6.10.1979	8.10.1979	5.10.1980	-